

**CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES DICTADAS POR
LA CORTE IDH POR PARTE DEL ESTADO COLOMBIANO**

LAURA CAROLINA CORREA RAMÍREZ

**Maestría en Derecho del Estado con Énfasis
en Derecho Público**

Directora: Dra. Paola Andrea Acosta Alvarado

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

BOGOTÁ D.C.

2021

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS
EN DERECHO PÚBLICO

Rector:

Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General:

Dra. Martha Hinestrosa Rey

Decana Facultad de Derecho:

Dra. Adriana Zapata Giraldo

**Directora del Departamento
Derecho Constitucional**

Dra. Magdalena Correa

Directora de Trabajo de Grado:

Dra. Paola Andrea Acosta Alvarado

Examinador:

Dra. María Camila Medina García

Cumplimiento de las Medidas Provisionales Dictadas por la Corte IDH por parte del Estado Colombiano

Compliance with the Provisional Measures Dictated by the Inter-American Court by the Colombian State

Laura Carolina Correa Ramírez*

Sumario: Introducción. I. Análisis General Del Cumplimiento Efectuado Por El Estado Colombiano A Las Medidas Provisionales Dictadas Por La Corte IDH. A. Asunto Caballero Delgado y Santana. B. Asunto Giraldo Cardona. C. Asunto Álvarez y Otros (Renombrado como Almanza Suárez). D. Asunto Clemente Teherán y Otros. E. Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó. F. Asunto Comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó. G. Asunto Pueblo Indígena Kankuamo. H. Asunto 19 Comerciantes. I. Asunto Gutiérrez Soler. J. Asunto Masacre de Mapiripán. K. Asunto Mery Naranjo y Otros. L. Asunto Masacre de la Rochela. M. Asunto Danilo Rueda. II. Mecanismos Institucionales dispuestos por el Estado Colombiano para dar Cumplimiento a las Medidas Provisionales. A. Rama Ejecutiva Del Poder Público. A.1. Presidencia y Vicepresidencia de la República. A.2. Ministerio del Interior. A.2.1. Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem. A.3. La Unidad Nacional de Protección – UNP. A.4. Ministerio de Relaciones Exteriores - Cancillería de Colombia. A.5. Ministerio de Defensa Nacional. A.5.1. Policía Nacional. A.5.2. Ejército Nacional. A.6. Departamento Administrativo de Seguridad – DAS. A.7. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. B. Rama Judicial del Poder Público. B.1. Fiscalía General de la Nación. B.2. Jueces, Tribunales y Corte Constitucional de Colombia. C. Organismos de Control. C.1. Ministerio Público. C.1.1. Procuraduría General de la Nación. C.1.2. Defensoría del Pueblo. C.1.3. Personerías Municipales. III. El Impacto de los Mecanismos Institucionales en los Datos de Cumplimiento . A. Medidas de Protección a cargo de Miembros de la Fuerza Pública Involucrados en la Vulneración de Derechos. B. Enfoque Diferencial de las Medidas Adoptadas. C. Estudios de Nivel de Riesgo a Nivel Interno Generan Retroceso en el Cumplimiento de las Medidas Provisionales. D. La Acción de Tutela como Mecanismo de Protección de Derechos, Objeto de Pronunciamiento Previo en las Medidas Provisionales. Consideraciones Finales. Bibliografía

Introducción

El presente trabajo académico tiene por finalidad estudiar el cumplimiento de las medidas provisionales dictadas por la Corte IDH en relación con el Estado Colombiano, con el propósito de establecer si éste ha satisfecho sus obligaciones, cómo lo ha hecho y cuáles han sido los mecanismos institucionales dispuestos para tal fin.

* Abogada de la Universidad Libre de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, Candidata a Magister en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia

Para ello, en primer lugar, se identificarán las órdenes emitidas por la Corte IDH para luego analizar las referencias hechas por el Tribunal en las resoluciones de medidas provisionales respecto de las respuestas emitidas por parte del Estado Colombiano, las observaciones de la Comisión IDH y los escritos de los representantes de las víctimas; desarrollando un relato cronológico, caso por caso, sobre las acciones desplegadas en cumplimiento a las órdenes establecidas.

El enfoque se dirige a observar la postura adoptada por la Corte IDH frente a los cumplimientos totales, parciales o incumplimientos del Estado; en razón a la fuerza vinculante de las medidas provisionales, de conformidad con las obligaciones adquiridas por el Estado en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otro lado, se realizará un análisis evolutivo de los mecanismos institucionales dispuestos por el Estado para dar cumplimiento a las medidas provisionales, para poder precisar cuáles han sido las entidades estatales encargadas, las políticas públicas adoptadas, y en general el andamiaje institucional presente en los distintos periodos de tiempo. De esta manera, este ejercicio nos permitirá mostrar el impacto que dichos mecanismos han tenido en cuanto al cumplimiento de las medidas provisionales.

Con base en lo anterior, se efectuará un análisis a manera de conclusión respecto del cumplimiento o no de las medidas provisionales por parte del Estado colombiano, enfatizando en el cumplimiento formal y el cumplimiento material o en sentido estricto; sin realizar un análisis sobre la efectividad de las medidas.

I. Análisis General Del Cumplimiento Efectuado Por El Estado Colombiano A Las Medidas Provisionales Dictadas Por La Corte IDH

Este primer capítulo se enfocará en desarrollar un análisis descriptivo, el cual se desplegará en un orden cronológico para cada uno de los trece (13) asuntos, en los cuales la Corte IDH dictó medidas provisionales para ser cumplidas por parte del Estado colombiano. Con base en lo expuesto, se determinará cómo el Estado colombiano llevó a cabo el cumplimiento de las medidas provisionales en cada caso analizado, realizando una descripción de las acciones desplegadas por parte del mismo en acatamiento a las órdenes proferidas por la Corte IDH, a fin de determinar para cada asunto si se llevó a cabo el cumplimiento, por lo menos formal, de las medidas provisionales.

Dicho recuento tiene como referencia directa y principal las resoluciones proferidas por la Corte IDH en este ámbito, a partir de las cuales se realizó la presente investigación. También se tienen en cuenta las versiones e informes presentados por los representantes de los beneficiarios de medidas provisionales, por el Estado y por la Comisión, a partir de la descripción que hace el alto tribunal en las resoluciones.

A. Asunto Caballero Delgado y Santana

Fue el primer asunto respecto del cual la Corte IDH emitió órdenes tendientes a que el Estado colombiano adoptara medidas provisionales para proteger los derechos a la vida e integridad física, a favor de un grupo de personas que rindieron testimonios contra miembros del Ejército Nacional ante la Corte IDH¹. Dichas medidas se prohirieron en el periodo de tiempo comprendido entre 1994 y 2011.

Frente al cumplimiento de dichas medidas podemos señalar que durante los primeros años (hasta la década del 2000), la Corte IDH reconoció que el Estado colombiano cumplió con lo ordenado y remitió los escritos correspondientes; informando sobre los esquemas de seguridad brindados a los beneficiarios. Estos esquemas consistían, principalmente, en proporcionar escoltas de seguridad y vehículos para los traslados de los beneficiarios de las medidas provisionales sin que tuvieran que asumir riesgos frente a su vida o integridad personal. No obstante, en las primeras resoluciones dictadas por el alto Tribunal en este asunto, no se enfatizó con detalle respecto del cumplimiento taxativo de las órdenes, en el sentido de indicarse con detalle las actuaciones del Estado frente a la adopción de medidas de protección.

Posteriormente, se indicó que el Estado informaba periódicamente sobre los esquemas de seguridad que se encontraban, por un lado, a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad (en adelante DAS), respecto de la mayoría de beneficiarios. Por otro lado, en cabeza del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC), en una institución carcelaria, toda vez que una de las personas beneficiaria de las medidas se encontraba privado de la libertad, e inclusive, se puso de presente escrito por medio del cual, dicho beneficiario manifestó el deseo de renunciar a las medidas de protección por considerar que no se encontraba en peligro, y las mismas habían sido eficaces².

La Comisión, en varias ocasiones, mostró preocupación porque el Estado no informaba a cabalidad sobre los traslados y situación de los beneficiarios, en especial, respecto de la persona que se encontraba recluida en un centro carcelario, haciendo énfasis en la importancia de que la declaración mencionada por el Estado en los informes, debía ser presentada con las formalidades del caso con el objeto de evidenciarse objetividad en el trámite, para garantizar efectivamente los derechos objeto de protección .

En diversas oportunidades, el Estado insistió en la ausencia de nuevos hechos para sustentar sus solicitudes de levantamiento de las medidas. Así mismo, adujo que sobre las acciones desplegadas para cumplir con las órdenes impartidas por la Corte, se pusieron a disposición de los beneficiarios vehículos, chalecos antibalas, instrumentos de defensa personal; además de otorgar seguridad a cargo de funcionarios del Estado, protección por parte de la oficina del Ministerio del Interior, estudios de nivel de riesgo

¹ Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de diciembre de 1994.

² Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006.

e inicio de las investigaciones, sobre las cuales no fue posible determinar a los responsables de los hechos, que dieron lugar a la solicitud de medidas.

Los representantes centraron sus argumentos en manifestar que los actos de amenaza y hostigamiento continuaban, aunque en menor medida, y que existían problemas en la implementación de los esquemas de protección de ciertos beneficiarios.

Por otra parte, insistieron en la falta de avances sustanciales en las investigaciones iniciadas. Sobre esto último vale la pena resaltar que el enfoque que la Corte IDH adoptó para el seguimiento del cumplimiento de las medidas se centró en analizar, además de las acciones que ya se mencionaron, en el avance de las investigaciones internas sobre los hechos particulares del caso.

Con base en lo expuesto, y ante la falta de nuevos hechos que demostraran efectivamente ante el alto Tribunal, la continuación de amenazas y actos de hostigamiento, la Corte IDH optó por ordenar el levantamiento de las medidas provisionales, manifestando además que el Estado mantuvo las medidas de protección cumpliendo con lo ordenado, aunque de manera irregular³.

Finalmente, de la lectura de la totalidad de resoluciones sobre medidas provisionales del asunto, se concluye que el Estado efectuó cumplimiento a las órdenes proferidas por el alto Tribunal, aun cuando se suscitaron algunos problemas de satisfacción por parte de los beneficiarios de las medidas, en la adopción de esquemas de seguridad.

Adicional a ello, se presentó incumplimiento por parte del Estado, en las fechas de entrega de los informes; empero, no significó incumplimiento propiamente dicho, tal y como se esgrimió en las Resoluciones de fechas 03-02-2010 y 25-02-2011 de la Corte IDH, por medio de las cuales se ordenó el levantamiento de medidas provisionales.

B. Asunto Giraldo Cardona

En el presente asunto, las medidas provisionales se prohirieron con el fin de proteger la vida e integridad física de los familiares del Presidente del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta, frente a grupos paramilitares⁴, en el periodo de tiempo comprendido entre 1996 y 2015.

El primer problema que se constata, conforme a los informes presentados por las partes (de acuerdo con lo señalado en las resoluciones objeto de estudio) es que el Estado, en cumplimiento de las órdenes de la Corte IDH, dispuso de un esquema de seguridad para los beneficiarios que consistía en el acompañamiento por escoltas (que pertenecían

³ Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de febrero de 2011.

⁴ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de octubre de 1996.

a la fuerza pública), tanto en sus domicilios como en sus lugares de trabajo; el cual era supervisado a su vez por agentes del DAS. Sin embargo, de acuerdo con los beneficiarios y la Comisión, este esquema no era idóneo, por cuanto la seguridad - aparentemente brindada - la prestaban miembros de la fuerza pública que podrían haber estado implicados en las violaciones a derechos humanos. Por esta razón, algunas personas optaron por renunciar a dichos servicios al considerar que eran medidas que, en lugar de garantizar su protección, ponían en peligro su vida e integridad personal.⁵ Sumado a lo anterior, los representantes y la Comisión continuaban informando respecto de amenazas a través de llamadas telefónicas, e insatisfacción en cuanto al esquema de seguridad brindado pues lo consideraban precario por proporcionar vehículos o medios de transporte sin los insumos suficientes para su debido funcionamiento.

El Estado informó sobre gestiones de iluminación en el sector, pero los beneficiarios de las medidas, solicitaban esquemas más completos, con rondas policiales en los lugares de amenazas.

La prolongación de las medidas provisionales por un periodo de tiempo tan amplio en este asunto, respondió a que los beneficiarios y personas cercanas, continuaban siendo objeto de amenazas y homicidios, por lo que persistía la situación de riesgo, sin que fuese posible entonces un levantamiento previo de medidas.

Hasta el año 2010, la Corte IDH hizo énfasis en el análisis de las investigaciones por los hechos acaecidos, poniéndose de presente la falta de gestión por parte del Estado; lo que es un común denominador en los asuntos de estudio. Una cantidad considerable de las investigaciones fue archivada por supuesta “falta de mérito” y otras resultaron en autos inhibitorios.⁶

En relación con los esfuerzos para lograr la apertura del “Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta” se coordinaron y llevaron a cabo reuniones y visitas a la zona, así como también la creación de “20 comités municipales de derechos humanos y derecho internacional humanitario”⁷.

Empero lo expuesto, los beneficiarios de las medidas presentaron quejas e inconformidad respecto de las acciones adelantadas por el Estado, por lo que fue evidente la contradicción entre las versiones del Estado y los representantes de los beneficiarios de medidas. Por un lado, el Estado afirmaba que si se materializaban las medidas, mientras que por el otro, los representantes argumentaban que no se llevaban

⁵ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de febrero de 1997.

Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de diciembre de 2001.

⁶ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de noviembre de 2006.

⁷ *Ibíd*em, p. 7

a cabo y que cuando se hacían, era de manera precaria, en especial, en cuanto a las acciones desplegadas por parte de la policía en las zonas de residencia y trabajo de los beneficiarios.

Otro tipo de medidas implementadas, fue el establecimiento de números de contacto entre los beneficiarios de medidas, y la Oficina de Derechos Humanos y el Comando de la Policía, para que ante cualquier emergencia los beneficiarios tuviesen canales directos de comunicación. También se brindaron automotores y escoltas para mayor seguridad; y en el caso de un grupo limitado de personas que se encontraban en situaciones de mayor peligro, se suministró dotación de armas, protección e instrucciones de tiro a los beneficiarios de las medidas.

El esquema de seguridad en términos generales para todos los beneficiarios, fue proporcionado por el DAS. Así mismo, se acompañó de patrullajes por parte de la Policía Nacional, suscitándose algunos inconvenientes entre los beneficiarios y escoltas asignados dada la falta de entendimiento entre ellos; principalmente por la poca confianza de los beneficiarios hacia ellos por hacer parte de la fuerza pública, generando comunicación poco respetuosa y problemas personales que desencadenaron en algunas quejas de una u otra parte por temas de comportamiento, y aparente falta de cumplimiento de las reglas dado que conforme a los informes presentados quincenalmente por los escoltas a sus superiores jerárquicos, los mismos manifestaron que una de las beneficiarias de las medidas daba mal uso al esquema de seguridad proporcionado, en razón a que usaba el servicio de transporte para terceras personas y fines no acordes como viajes para sus familiares⁸.

Aunado a ello, los representantes de los beneficiarios expresaron inconformismo con relación a ciertos temas, por ejemplo, además de los esquemas de protección específicamente respecto del comportamiento de los escoltas, tal como se esgrimió en el párrafo anterior, también informaron a la Corte que los medios de comunicación otorgados, como equipos móviles Avantel, no funcionaban de manera óptima, los vehículos brindados permanecían en reparación y no contaban con suficientes recursos por parte del Estado para garantizar su funcionamiento adecuado. Por otra parte, señalaron que no se concertaron reuniones con los beneficiarios o sus representantes para dar cumplimiento a la orden de la Corte de generar participación de las partes en la implementación de medidas.

Sobre las acciones del Estado para efectuar cumplimiento, la Corte IDH manifestó que *“(...) no basta con la adopción, por parte del Estado, de determinadas medidas de protección, sino que se requiere que estas y su implementación sean efectivas, de forma tal que cese el riesgo (...)”*⁹

⁸ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de noviembre de 2006.

⁹ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de febrero de 2013.

A partir de anterior y lo plasmado en todas las resoluciones objeto de estudio del presente asunto, se evidenció que el Estado colombiano hizo uso de herramientas institucionales y se dio participación a distintas entidades estatales a efectos de cumplir con lo ordenado; sin embargo, se presentó una cantidad de quejas considerable por parte de los representantes de los beneficiarios y la misma Comisión, principalmente frente a los esquemas de seguridad brindados, además de atentados y amenazas especialmente a una de las beneficiarias¹⁰, por lo que es dable concluir que en el presente asunto hubo cumplimiento parcial de las medidas provisionales.

C. Asunto Álvarez y Otros (Renombrado como Almanza Suárez)¹¹:

En el presente asunto, las medidas provisionales estuvieron encaminadas a proteger la vida e integridad física de varias personas pertenecientes a la ASFADDES – “*Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Colombia*”, como “*organización no gubernamental que reúne y apoya familiares de víctimas de desaparición forzada*”¹². Las medidas se han proferido en el periodo de tiempo comprendido entre 1997 y 2017, y a la fecha continúan vigentes.

En los primeros años, con base en lo expuesto en las resoluciones de medidas provisionales, se manifestó que el Estado indicaba en sus informes haber desplegado las acciones necesarias para cumplir con las órdenes impartidas por la Corte IDH. Así, por ejemplo, señaló que había realizado reuniones con miembros de la Asociación de Familiares Detenidos Desaparecidos (ASFADDES), con el objeto de concertar la implementación de medidas, y aunque hubo desacuerdos, se dispuso de la creación de un “*Comité de Seguimiento*” para ello.

Sobre los hechos puntuales, manifestó la Comisión, que la reunión que el Estado informó haber concertado con la asociación no tuvo lugar en realidad; así como la fiscalía encargada de investigar no contaba con los recursos suficientes para desplegar las acciones requeridas, y además el Estado no hizo referencia a los estudios de riesgo de ciertas personas.

El Estado afirmó haber realizado estudios de riesgo a cargo de un “*comité de recomendación y evaluación de riesgos*” que hace parte de la “*Dirección General para DDHH del Ministerio del Interior*”. De igual manera, dijo haber desarrollado labores

¹⁰ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de diciembre de 2009.

¹¹ Es importante señalar que mediante la Resolución Asunto Álvarez y otros respecto de Colombia - Medidas Provisionales de 22 de mayo de 2013, la Corte IDH decidió modificar el asunto Álvarez y otros como “Almanza Suárez respecto de Colombia”. Este cambio se llevó a cabo debido a que la Corte dispuso el levantamiento de medidas provisionales respecto de los demás beneficiarios, excepto para la señora Luz Elsie Almanza Suárez, para quien se ordenó continuar con la protección de la vida e integridad personal por la situación de riesgo que se sigue suscitando.

¹² Corte IDH. *Caso Álvarez y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de julio de 1997.

con el “*programa de protección de testigos*” para respaldar las sedes y miembros que hacen o hacían parte de la *ASFADDES*; y se ordenó proceder con las labores de búsqueda de dos miembros de la *ASFADDES* que se encontraban desaparecidos, en coordinación con los organismos estatales necesarios y las organizaciones de Derechos Humanos¹³.

Por otro lado, se iniciaron algunas investigaciones, y en cuanto a los esquemas de seguridad, el Estado informó que se dificultó esta última labor, porque los beneficiarios no prestaron la colaboración requerida en ciertos eventos. La Comisión, los representantes y la misma Corte concluyeron que la situación de riesgo continuaba en razón a los hostigamientos y amenazas que hicieron cerrar las sedes de la asociación; aunque se valoró por parte del Tribunal la disposición del Estado para cumplir con lo ordenado.

Así mismo, la Comisión señaló que la continuidad de amenazas, hostigamientos, homicidios y desapariciones de los beneficiarios, aparentemente eran realizadas por las Autodefensas Unidas de Colombia, un grupo al margen de la ley.

En cuanto a otras labores, se adujo que la Policía Nacional, dispuso de la entrega de instructivos de defensa en la sede de la asociación *ASFADDES*, empero, los miembros de la misma no permitieron mayor contacto con dichas autoridades, por cuanto, manifestaron la imposibilidad de acceso a las instalaciones, en razón a la presencia de personas armadas, y además porque ya contaban con acompañamiento de entes internacionales de paz. Lo anterior, es evidencia de la falta de confianza de los beneficiarios de medidas frente a los mismos funcionarios de la fuerza pública del país. A mediados de la década de los 2000, los representantes indicaron que los actos de hostigamiento y amenazas persistían contra los miembros de la asociación. De otra parte, denunciaron hurto de información de la *ASFADDES* y el incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado, por ejemplo, con relación a la falta de gestión del Estado en cuanto a hacer un pronunciamiento público sobre la legitimidad del trabajo que realiza la organización por los derechos humanos¹⁴, y la falta de avances significativos en las investigaciones de los hechos.

Con base en ello, el Estado manifestó que desplegó acciones como la “*protección de las sedes*”, fortaleciendo mecanismos preventivos de “*blindajes, cámaras de circuito cerrado de televisión*”, “*medios de comunicación dentro de estas sedes*” así como “*mecanismos de respuesta inmediata con la Policía Nacional*”, a través de “*visitas periódicas regulares que se anotan en una minuta*”¹⁵ y el transporte de carácter colectivo para los beneficiarios.

¹³ Corte IDH. *Caso Álvarez y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de noviembre de 2000.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Álvarez y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de diciembre de 2007.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Álvarez y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de febrero de 2008.

De conformidad con lo analizado, y en razón a la aparente persistencia de la situación de gravedad, a la fecha se mantienen las medidas; empero sobre el cumplimiento en sentido estricto por parte del Estado, se ha expresado que *“más allá de las dificultades expresadas, la Corte aprecia que las medidas provisionales se están implementando con intervención de programas y entidades estatales con funciones atinentes a tal fin, y que ha habido continuidad en tal implementación, así como en la interlocución entre las autoridades y la beneficiaria o sus representantes.”*¹⁶

Por ello, resulta viable concluir que en el presente asunto el Estado ha dado cumplimiento a las órdenes de la Corte IDH de manera parcial, al disponer del andamiaje institucional para poner en marcha las acciones a lugar incluso con capacitaciones en materia de derechos humanos a los funcionarios del Estado, sin embargo, se constataron ciertos incumplimientos frente a la concertación de reuniones y compromisos adquiridos taxativamente.

D. Asunto Clemente Teherán y Otros

Para este asunto, las medidas provisionales se dictaron para proteger la vida e integridad física, psíquica y moral de un grupo de personas pertenecientes a la Comunidad Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento¹⁷, en el periodo de tiempo comprendido entre 1998 y 2003.

En principio, el Estado mostró desacuerdo con las medidas urgentes dictadas, argumentando que los hechos ocurridos en el presente asunto, no se encuadraban en lo establecido en el artículo 63.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁸ por supuestamente no acreditarse una *situación de extrema gravedad y urgencia*; también al suscitarse circunstancias de delincuencia originarias de grupos privados y tener un margen de acción sobre la zona geográfica muy amplio, lo que hizo difícil la implementación de acciones de protección¹⁹, siendo necesaria la delimitación de zonas y grupos de personas a proteger.

En cuanto a las acciones desplegadas para efectuar el cumplimiento de las medidas provisionales, el Estado informó sobre el desarrollo de actividades de carácter educativo a sus funcionarios con el fin de garantizar la “identidad étnica y cultural” de la comunidad, y de control y seguimiento en la comunidad indígena Zenú respecto de los hechos de violencia y desplazamientos que originaron el decreto de medidas.

¹⁶ Corte IDH. *Asunto Almanza Suárez respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de noviembre de 2017.

¹⁷ Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de marzo de 1998.

¹⁸ Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de marzo de 1998.

¹⁹ Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de junio de 1998.

Resulta de suma importancia recalcar que las acciones tomadas por el Estado deben tener en cuenta el enfoque diferencial, en protección de la identidad de las comunidades. Precisamente en este asunto se evidenció rechazó a una de las medidas adoptadas consistente en establecer “*Escuelas de Seguridad*”, para lo cual la misma Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio del Interior indicó que “(...) *la creación de Escuelas de Seguridad Indígena puede en un momento dado atentar contra la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas*”; que, por ello, *ha recomendado la suspensión definitiva de tal iniciativa en ciertas regiones del país y que es necesario revisar este mecanismo de protección (...)*”²⁰.

También el Estado acreditó las investigaciones realizadas y las sanciones impuestas a los responsables de los hechos de violencia. A su vez, señaló que se habían realizado reuniones entre los miembros de la comunidad y órganos estatales, dentro de las que se llevó a cabo un congreso para la fijación de parámetros de las elecciones internas, se inauguró “*la Red de Comunicaciones del Resguardo Zenú*”, y se entregaron equipos de comunicación al Cacique y Concejal encargado.

En relación con las investigaciones informaron las diligencias surtidas como la practicas de pruebas y constitución de Agencias Especiales en la Procuraduría Delgada encargada de asuntos penales.

Por otra parte, el Estado también informó sobre los inconvenientes en cuanto a la colaboración por parte de los beneficiarios para el cumplimiento de las medidas, indicando que ante el desacato de las recomendaciones dadas por el Programa de Protección del Ministerio del Interior, el “Comité de Reglamento y Evaluación de Riesgos” quedaba facultado para suspender las medidas.

La Comisión y los representantes manifestaron que en algunas de las reuniones llevadas a cabo no se les otorgó la participación debida a los beneficiarios de las medidas; empero, desde el año 2000 los incidentes por hechos de violencia disminuyeron considerablemente; por lo que la Comisión en uno de los escritos de observaciones de 2003 consideró pertinente el archivo del caso sin perjuicio de una posible apertura de resultar procedente²¹.

En virtud de lo expuesto, la Corte IDH a través de la Resolución del 01 de diciembre de 2003 ordenó el levantamiento de las medidas provisionales ordenadas habida cuenta que considero que cesó la situación de gravedad que dio lugar a la adopción de las mismas, y frente al cumplimiento, indicó que “(...) *la información proporcionada por el Estado indica que éste implementó varias gestiones para proteger la vida e*

²⁰ Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de enero de 1999.

²¹ Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de diciembre de 2003.

*integridad personal de los integrantes de la Comunidad Zenú protegidas por las medidas provisionales.”*²². Esto es reflejo que, en el presente asunto, se dio cumplimiento a las medidas provisionales.

E. Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó

En este asunto, las medidas provisionales tienen por objeto proteger la vida e integridad personal de personas pertenecientes a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó²³, las cuales han tenido lugar desde el año 2000 al 2018, y a la fecha continúan vigentes. Antes de analizar las acciones desplegadas por el Estado para el cumplimiento a las órdenes del tribunal interamericano, resulta importante hacer una breve mención respecto de la participación de los funcionarios del Estado en las violaciones a derechos humanos que motivaron la adopción de estas medidas provisionales.

A través de las observaciones de la Comisión se informó en repetidas ocasiones que pese a la presencia militar en la zona objeto de medidas continuaban ocurriendo homicidios, constatándose la posible falta de acción de la fuerza pública. Así mismo, puso de presente que también subsistían intentos de violación a los derechos humanos por parte quienes parecían ser militares, lo que ocasionó la denuncia ante las autoridades y condujo a detenciones y actos de hostigamiento efectuados por miembros de grupos paramilitares (quienes acusaban a los miembros de la comunidad de ser guerrilleros), así como también al desplazamiento de los denunciantes.

Con relación a la presencia de la fuerza pública en las zonas en que habitan los miembros de la comunidad, los beneficiarios alegaron que la medida genera inconvenientes porque muchos de ellos son responsables de los hechos que dieron lugar a las medidas provisionales. Por su lado, el Estado aun cuando admite su responsabilidad en ciertas acciones alegadas por la comunidad, aduce que la presencia militar y policial debe ser en todo el territorio nacional.

Precisamente por lo anteriormente descrito, el Estado tuvo dificultades en la implementación de acciones dado que los miembros de la comunidad no permitían el acceso de agentes estatales.

Respecto de la presentación de informes periódicos, en varias oportunidades el Estado solicitó prórrogas ante la Corte, pero ante la falta de compromiso, el alto Tribunal denegó algunas, con base en los incumplimientos previos de manera reiterada.

²² Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de diciembre de 2003.

²³ Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de octubre de 2000.

Ahora bien, frente a otras acciones de cumplimiento, se brindó vigilancia a los vehículos que entraban y salían con víveres de la zona en que habita la comunidad, además de ofrecerse a transportar en vehículos lo necesario para los miembros de la misma, se entregaron radiotransmisores y los instrumentos para su funcionamiento a fin de tener herramientas de *alertas tempranas*, y se llevaron a cabo reuniones con los miembros de la comunidad sobre el seguimiento de medidas.

En este caso, el Estado llegó a admitir que las medidas adoptadas no fueron idóneas y se debía buscar la mejora para garantizar efectivamente los derechos de los beneficiarios. Para ello realizaron una serie de sugerencias entre las que se destacó la presencia permanente de un funcionario de la Defensoría del Pueblo, de un funcionario de la Policía Nacional y *“la creación de una comisión de fiscales de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, con el propósito de agilizar las investigaciones que están en curso”*.²⁴

Con respecto a las investigaciones de carácter penal se informó que se encontraban en etapa probatoria mostrando posibles avances al identificarse presuntos responsables y la captura de una persona. Advirtió también, que la Procuraduría General de la Nación inició la investigación por los hechos en los cuales estaban implicados aparentemente miembros de la Fuerza Pública y se creó por parte de dicho órgano estatal una *“Comisión Especial Disciplinaria para investigar hechos de la comunidad de paz que tiene a cargo 6 casos”*.²⁵

El Estado informó que por medio del Ministerio del Interior se autorizó proporcionar comunicación satelital, para lo que se gestionó ante la Policía Nacional una autorización para *“radios de comunicación entregados por la Red de Solidaridad a la Comunidad de Paz”*.²⁶

De otra parte, explicaron que en el marco de un operativo policial hallaron explosivos en un vehículo de servicio público; cuya investigación concluyó que miembros del Consejo Interno de la comunidad estaban implicados, por lo que se siguió el procedimiento, poniéndolos a disposición de la Fiscalía. Fue así como las detenciones de algunos miembros se hicieron en desarrollo de las funciones propias de la Policía Nacional y tras la finalización de los trámites correspondientes, se permitió la continuación de los trayectos.

²⁴ Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2002.

²⁵ Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

²⁶ Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

Adicionalmente, sobre las denuncias por amenazas y hostigamientos a miembros de la comunidad, se ofició a las autoridades correspondientes, y los representantes se comprometieron a remitir un informe detallado sobre las necesidades específicas de la comunidad, para ser posiblemente incluidas en el plan de desarrollo que presenta el alcalde del municipio, a través del *“Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario”*.

Frente a otros hechos reportados por los miembros de la comunidad, en los que se advertía sobre una serie de homicidios ocasionados por una explosión, los representantes de los beneficiarios atribuían la posible responsabilidad del atentado a miembros del Ejército Nacional. Frente a esto último, el Estado negó su participación y manifestó que a raíz de varios indicios, posiblemente correspondía a un ataque por parte de miembros de las FARC.

Aunado a ello, el Ministerio de Defensa indicó que con la tecnología GPS se había verificado la zona donde se encontraba la tropa del ejército a la que habían acusado de perpetrar dichos actos y se evidenció que se encontraban en un lugar apartado al de ocurrencia de los hechos.

Con respecto a dicha discusión, es posible apreciar que la falta de confianza que tienen los beneficiarios en el Estado, ante la intervención de la fuerza pública en la comisión de actos vulneratorios de los derechos de los miembros de la comunidad, generó importantes dificultades para el cumplimiento de las medidas de protección, como por ejemplo las constantes quejas y muestras de inconformidad en los informes, por parte de los representantes de los beneficiarios, quienes buscan la adopción de medidas realmente garantes de sus derechos, que no impliquen la presencia de actores armados, por ir en contravía de la idiosincrasia de la comunidad.

De la lectura de las resoluciones, es evidente el rechazo de la comunidad frente a la intervención de miembros del Ejército Nacional en sus territorios no solo por estar involucrados en la violación de derechos que dio lugar a la imposición de medidas, sino porque las actuaciones propias de la institución, son contrarias a los postulados que identifican a la comunidad, al tratarse de actores armados.

Por otro lado, en los escritos de la Comisión se denotó preocupación por la falta de eficacia de las medidas dado que los actos se continuaban perpetrando; por ello manifestaron que se requería de medidas estatales diferentes a las de carácter armado.

Sobre las investigaciones que se habían empezado a realizar se tenían indicios que permitían concluir que en realidad pretendían perseguir a las personas que rendirían testimonios dentro del caso, y no a los presuntos perpetradores de los actos. La CIDH también puso de presente que continuaron los homicidios, ocurrió una nueva masacre, el despojo de propiedades y detenciones injustificadas a miembros de la comunidad; además de advertir que no se contaba con la autorización para los radios de

comunicación entregados a los beneficiarios, se encontraban a la espera del sistema satelital y no se mostraban avances significativos en las investigaciones.

Los representantes por su lado mostraron inconformismo por la falta de investigación de crímenes de lesa humanidad. Señalaron que en los desplazamientos en transporte público continuaban siendo víctimas de hostigamientos e incluso hurtos por parte de grupos paramilitares en asocio con miembros de la fuerza pública, que se había allanado la residencia de una de las personas que pertenecía al Consejo de la comunidad y quien era un posible testigo de una investigación ante la Fiscalía; y continuaban las detenciones y procedimientos violatorios del debido proceso por parte de las autoridades estatales.

Entre otras gestiones puntuales que realizó el Estado, encontramos la realización de una jornada de salud para la comunidad. Así mismo, se instaló un puesto de policía en San José de Apartadó como mecanismo para combatir a grupos al margen de la ley; lo que a su vez estuvo acompañado por la presencia permanente de policía comunitaria. Sobre el cumplimiento de las medidas provisionales, la misma Corte Constitucional Colombiana hizo una manifestación en la que se denota incumplimiento por parte del Estado en el presente asunto:

“(...) Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T - 1025 de 3 de diciembre de 2007, en su ratio decidendi indicó, entre otros, que:

27. En relación con los hechos sucedidos en San José de Apartadó es evidente que el Estado no ha hecho lo suficiente para impedir que la Comunidad haya sido víctima de tantos crímenes. Faltar al deber de protección es muy grave.”²⁷

Con relación al cumplimiento de las medidas, también es menester traer a colación el voto Concurrente a la Resolución de la Corte IDH de 02 de febrero de 2006, del Juez A.A. CANÇADO TRINDADE, quien adujo lo siguiente:

“4. En los casos supracitados ha habido, de ese modo, un claro incumplimiento de las Medidas Provisionales de Protección ordenadas por la Corte, las cuales se revisten de un carácter, más que cautelar, verdaderamente tutelar. Sin perjuicio del fondo de los referidos casos (las alegadas o presuntas violaciones originales de la Convención Americana), ahí se han violado medidas tutelares, de carácter esencialmente preventivo, que efectivamente protegen derechos fundamentales (...)”²⁸

En conclusión, en este asunto se evidencia la falta de concertación entre los beneficiarios de las medidas y el Estado colombiano, constatándose frente al cumplimiento de las medidas provisionales, que aunque el Estado desplegó algunas

²⁷ Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de febrero de 2008.

²⁸ Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de febrero de 2006.

acciones puntuales ya descritas, para demostrar cumplimiento ante el alto Tribunal, en cabeza principalmente del Ministerio de Defensa, se han presentado muchos inconvenientes para la implementación, especialmente por la intervención de miembros de la fuerza pública en los hechos que dieron lugar a las órdenes.

Con base en un análisis efectuado, se concluye que el Estado no efectuó cumplimiento material a las órdenes proferidas por la Corte IDH, inclusive aun con la existencia de medidas provisionales, los beneficiarios se vieron en la necesidad de acudir a la acción de tutela para obtener protección de sus derechos.

F. Asunto Comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó

En este asunto, las medidas provisionales estuvieron dirigidas a proteger la vida e integridad personal de los miembros de las Comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó²⁹, que tuvieron lugar desde el año 2003 al 2013.

Al igual que el asunto de la comunidad de Paz de San José de Apartadó, se indicó la intervención de miembros de la fuerza pública en actos de violación de derechos humanos, se conoció sobre la presencia de actores armados en los territorios de las comunidades y se advirtió sobre la falta de la investigación sobre los hechos ocurridos que dieron origen a la adopción de medidas.

Se hizo referencia a las manifestaciones del Estado según las cuales, el Defensor del Pueblo profirió una resolución por medio de la cual instó a las entidades estatales para tomar medidas pertinentes a fin de brindar seguridad en el territorio afectado. En ese mismo sentido, “*se conformó una comisión de verificación de los hechos integrada por miembros de las Comunidades, dependencias del Estado y organizaciones no gubernamentales*”³⁰ y un programa especial por medio del cual se pusieron a disposición cinco (5) sistemas satelitales y varias líneas telefónicas para los beneficiarios.

Por medio de la Defensoría del Pueblo se coordinó un sistema de alertas, se entregaron paquetes de alimentos, motores para embarcaciones a fin de facilitar el transporte y el suministro de combustible para dichos vehículos. Además, se realizó una visita por parte de una comisión interinstitucional que dio lugar a la realización de “*(...) una Asamblea General con los miembros de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó, en la cual éstos hicieron la entrega de un documento en el que reafirmaran puntos de exigencia relacionados con megaproyectos, seguridad, indemnización, construcción comunitaria, desbloqueo, investigación y sanción, cuya copia sería*

²⁹ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de marzo de 2003.

³⁰ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

enviada por el Estado a la Alcaldía del Carmen del Darién, Gobernación del Chocó, demás ministerios y entidades competentes (...) ³¹ y se reafirmaron los compromisos para realizar visitas periódicas programadas por la Defensoría del Pueblo, aunque se puso de presente que no era posible disponer de un defensor comunitario permanente.

Se cumplió con el compromiso de gestionar una reunión con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, para tener claridad sobre la siembra de la palma en los territorios de las comunidades, así como de las consecuencias adversas que dicha siembra generó, como los desplazamientos forzados de los miembros de las comunidades.

En este asunto, el Estado solicitó varias prórrogas para la presentación de informes e incumplieron los plazos establecidos, inclusive con las prórrogas otorgadas.

Se realizaron actividades de asistencia humanitaria, atención médica y atención a desplazados. El presidente de la República manifestó que respetaría los títulos de las comunidades sobre sus territorios, promovería la presencia de miembros de la fuerza pública para garantizar seguridad, y se conformó la Brigada XV y VII División del Ejército con sede en Medellín³² para que tuviese una mayor cercanía con la comunidad. El Estado aplazó las reuniones, en los informes que presentaba se relacionaban casos que no tenían que ver con la comunidad, no evidenciaban avances en las investigaciones, continuaban los homicidios, las incursiones de paramilitares en los territorios y los desplazamientos forzados. Como consecuencia la Corte, la Comisión y los representantes de los beneficiarios coincidieron en que los actos de violencia y hostigamientos no habían cesado.

Los representantes se quejaron porque en diferentes oportunidades no se realizó la entrega de teléfonos satelitales aun cuando ya estaban autorizados, indicaron inconvenientes con los mecanismos de alerta temprana, y además, continuaron los proyectos de siembra de palma, desapariciones de miembros de las comunidades, detenciones arbitrarias en asocio de la policía y miembros de grupos paramilitares, y presencia de paramilitares sin que las autoridades ejercieran acciones sobre ello.

Además de lo anterior, los representantes reconocieron la labor efectuada por el Estado en cuanto a reacción de emergencias; empero, indicaron que no se tomaban medidas preventivas si no de reacción una vez suscitado el hecho nocivo³³.

³¹ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

³² Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de febrero de 2008.

³³ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de febrero de 2008.

Sobre la necesidad de adopción de medidas con enfoque diferencial, los beneficiarios mostraron preocupación al manifestar que “(...) *los mecanismos materiales de protección “se ha caracterizado por la negación inicial de estas medidas con enfoque diferencial relacionadas con el tipo de beneficiarios y las condiciones geográficas en que se enmarcan”*³⁴, a lo que el Estado manifestó en el año 2010 que se estaba desarrollando un programa de adopción de medidas que atendiera dichos criterios de necesidad, para garantizar los derechos en debida forma. Posteriormente, en la Resolución que ordenó el levantamiento de las medidas, se evidencia que el Estado señaló “(...) *que estas medidas fueron “concertadas con cada uno de los beneficiarios en las comunidades, teniendo en cuenta un enfoque diferencial y la situación geográfica de la zona”*³⁵

Para la Corte IDH, en el presente asunto el Estado dio cumplimiento a las medidas provisionales; para un mejor proveer, se trae a colación un extracto de una de las resoluciones objeto de estudio:

*“La Corte observa que en el presente asunto el Estado ha hecho importantes esfuerzos para atender la situación de los miembros de las zonas humanitarias y zonas de biodiversidad mencionadas en esta Resolución desde que se ordenaron las medidas provisionales a su favor, y que ha adoptado diversas medidas materiales y de otra índole para ello, tanto de carácter individual como colectivo. Especialmente, este Tribunal destaca que la Corte Constitucional de Colombia también ha ordenado medidas de protección que abarcan a los beneficiarios de las presentes medidas. Además, el Tribunal valora el cumplimiento del Estado de su deber de informar periódicamente sobre las gestiones que ha realizado para implementar las medidas provisionales.”*³⁶

De acuerdo a lo analizado, se evidencia que el Estado efectuó cumplimiento parcial a las órdenes emitidas por la Corte IDH, aun cuando fue necesaria la intervención de la Corte Constitucional de Colombia a efectos de que se materializaran acciones efectivas para la protección de las comunidades.

G. Asunto Pueblo Indígena Kankuamo

³⁴ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de mayo de 2010.

³⁵ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2013.

³⁶ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2013.

En el presente asunto, las medidas provisionales se dirigieron a proteger la vida e integridad personal de los miembros de la Comunidad Indígena Kankuamo³⁷, las cuales se profririeron en el periodo de tiempo comprendido entre los años 2004 y 2011.

El Estado informó que en cumplimiento a las medidas dictadas se llevaron a cabo acciones tales como militarización de la zona, se dispuso de la permanencia de defensores comunitarios, la reubicación temporal de un grupo de personas, se brindaron medios de comunicación, se otorgó apoyo económico por concepto de “trasteo” a unas personas, y se asignaron algunos equipos satelitales a favor de las comunidades.

También se puso a disposición transporte terrestre para ciertas personas, los gastos de tickets aéreos a ciertos beneficiarios con el fin de que pudieran aislarse de manera temporal de la zona en conflicto, se dispuso de blindaje en la sede indígena, se realizaron “consejos de seguridad” y un “Consejo Comunal Indígena” con participación del presidente de la República.

En cuanto a las investigaciones, el CTI estableció que hasta el año 2004 se registraron 175 personas muertas de la etnia Kankuamo y los indicios indicaban que la responsabilidad recaía en grupos ilegales.

En el 2004 se inició la investigación preliminar por el genocidio de la comunidad y se encontraban en curso diversas investigaciones contra miembros de la fuerza pública y de las autodefensas.

Para el año 2006, el Estado indicó que se habían invertido \$ 2.648.339.674 de pesos colombianos en reuniones formales e informales y consejos de seguridad, entre otros³⁸.

Finalmente, el Estado solicitó el levantamiento de medidas e informó sobre la desvinculación de un coronel como consecuencia de denuncias instauradas en su contra por la participación en actos atentatorios de los derechos de la comunidad.

Por su parte, la Comisión mostró preocupación por los homicidios y detenciones ocurridas, además de la explosión que ocasionó la muerte de miembros de la policía nacional, y la continuación de “*bloqueos alimenticios y restricciones en la circulación*”³⁹.

En audiencia pública del 26 de enero de 2007 la Comisión manifestó que “*es necesario que al adoptarse medidas se incorpore una perspectiva de identidad cultural que tome en cuenta la relación íntima de los integrantes del pueblo Kankuamo con su territorio*”

³⁷ Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de julio de 2004.

³⁸ *Ibidem*, p. 3

³⁹ Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de enero de 2007.

ancestral”⁴⁰, argumento fortalecido también por los representantes de los beneficiarios al señalar que “(...) el Estado debe implementar políticas públicas, integrales y adecuadas que garanticen el respeto, reconocimiento, fortalecimiento y protección a la autonomía, gobierno propio, identidad e integridad cultural, y la especial relación con el territorio del pueblo Kankuamo, como elementos fundamentales de la vida digna a nivel material y espiritual”⁴¹.

Frente a lo anterior, conforme se constata en la Resolución que ordenó el levantamiento de medidas, el Estado indicó que “(...) en una sesión realizada el 22 de febrero de 2011 el CRER recomendó que las solicitudes de “medidas materiales de protección realizadas por los pueblos indígenas” sean evaluadas “teniendo en cuenta el enfoque diferencial de conformidad con la propuesta que present[en] los representantes de [esa] población””⁴²

De otra parte, los representantes pusieron de presente los actos de hostigamiento, homicidios, desplazamientos forzados, detenciones arbitrarias, adujeron que la muerte de muchos miembros de la comunidad se describía en medios como *muertes en combate* y mostraron preocupación por los derechos culturales inherentes a su comunidad dado que existían choques decisionales entre los inspectores de policía y la figura de cabildos menores, además de no respetar las costumbres propias de la comunidad.

Por otro lado, informaron sobre la falta de avance en las investigaciones, que continuaban las restricciones de tipo alimentario y de circulación⁴³.

La Corte IDH procedió a analizar todas las versiones brindadas, concluyendo que “(...) aprecia, valora y reconoce los esfuerzos realizados por el Estado y por los beneficiarios y sus representantes, individualmente y en conjunto, en torno a la implementación efectiva de las medidas ordenadas por este Tribunal. (...)”⁴⁴, y ante la continuación de hechos que seguían acreditando situación de extrema gravedad, ordenó mantener las medidas hasta que tanto se acreditara el cese de dichas circunstancias, por lo que, hasta finales del año 2011 el alto Tribunal expidió la Resolución que ordenó el levantamiento de medidas provisionales.

De lo observado, se puede deducir que el Estado efectuó cumplimiento a las órdenes, aun cuando se presentaron inconvenientes en la implementación y participación con los beneficiarios de las medidas; empero la Corte IDH reconoció en muchas oportunidades que el Estado acreditó el cumplimiento efectivo de las medidas.

⁴⁰ Ibídem, p. 8

⁴¹ Ibídem, p. 9

⁴² Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011.

⁴³ Ibídem, p. 4

⁴⁴ Ibídem, p. 15

H. Asunto 19 Comerciantes

En este caso, las medidas provisionales tienen por objeto proteger la vida e integridad personal de los familiares de un grupo de comerciantes que fueron víctimas de desaparición forzada⁴⁵; y han tenido lugar del año 2004 a 2020, continuando vigentes a la fecha.

Al igual que en casos analizados previamente, la intervención de la fuerza pública en los actos vulneratorios de derechos ha sido de relevancia, puntualmente por los miembros de la Policía Nacional.

El Estado en sus escritos informó sobre las reuniones llevadas a cabo entre representantes del Estado y miembros de la Comisión Colombiana de Juristas y de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES) en las cuales adoptaron compromisos consistentes en: la reubicación de una de las afectadas y sus hijos, el apoyo económico para efectuar dicha reubicación a cargo del Ministerio del Interior y Justicia, suministrar medios de comunicación para la afectada y un miembro de la policía en calidad de “*oficial de enlace*”, entre otros apoyos.

La Comisión hizo referencia a la falta de pronunciamiento del Estado con relación al primer informe en el que se solicitaba el resultado de investigaciones o inclusive, respecto al inicio de ellas. Por su parte, la Corte requirió en dos oportunidades al Estado para la remisión de dichos informes teniendo en cuenta que el plazo ya había fenecido. Los representantes informaron que hombres armados, quienes eran posiblemente desmovilizados paramilitares, habían acudido a la residencia de dos personas pidiendo dinero y amenazando a dichas personas y sus familiares, razón por la cual procedieron a denunciarlos. Este tipo de respuestas por parte de las víctimas ocasionó el aumento de amenazas y hostigamiento, hasta el punto que, dispararon a un vehículo en el cual se movilizaban familiares de los beneficiarios de medidas.

Por lo anterior, el Estado a través de la oficina de DDHH y DIH del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Gaula de la Policía de Ocaña – Norte de Santander y el director de derechos humanos y DIH de la vicepresidencia, dispuso del traslado de dos hermanos víctimas de amenazas en cumplimiento de medidas urgentes⁴⁶.

El cumplimiento se ha efectuado, a través del despliegue de distintas acciones en las que se han involucrado a diferentes instituciones estatales; empero, la situación de extrema gravedad y urgencia se sigue suscitando por lo que a la fecha siguen vigentes las medidas provisionales.

⁴⁵ Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de septiembre de 2004.

⁴⁶ Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de mayo de 2007.

I. Asunto Gutiérrez Soler

En este asunto las medidas provisionales estuvieron dirigidas a proteger la vida, integridad personal y libertad personal de un grupo de personas, dentro de las cuales están los familiares del señor Gutiérrez Soler, quien fue torturado por miembros de la Policía Nacional. Las mismas estuvieron vigentes desde el año 2005 al 2012.

Con respecto a la implementación de acciones por parte del Estado para el cumplimiento no es posible ahondar, dado que las personas beneficiarias de las órdenes de la Corte IDH no se encontraban en Colombia, por lo que el despliegue de mecanismos institucionales no fue posible; empero, las medidas se mantuvieron por un periodo de tiempo considerable atendiendo a la gravedad de los hechos que dieron lugar a las mismas, y ante la posibilidad de retorno de los principales beneficiarios al país, el Estado manifestó que de manera inmediata se procedería con la implementación de acciones para su protección.

En cuanto a las investigaciones, el Estado informó sobre los trámites llevados a cabo en el proceso penal el cual se encontraba en etapa de juicio oral⁴⁷; sin embargo, el alto tribunal manifestó que el avance de las mismas dejó de ser un criterio relevante para el análisis de mantener o no las ordenes de medidas provisionales⁴⁸.

Con base en lo analizado, se tiene que, en este asunto el Estado no dio cumplimiento a las órdenes de medidas provisionales en razón a la imposibilidad de hacerlo, toda vez que los beneficiarios se encontraban fuera del territorio nacional, ante la situación de riesgo a la que se estaban enfrentando.

J. Asunto Masacre de Mapiripán

Para el presente asunto, las medidas provisionales se dictaron para proteger la vida e integridad personal de un grupo de personas y familiares de las víctimas de la masacre de Mapiripán. Dichas medidas se prolongaron durante el periodo de tiempo comprendido entre el año 2005 al 2011.

Se evidencia de la lectura de las resoluciones sobre medidas provisionales, que el Estado colombiano no presentó los informes periódicos en los tiempos establecidos por la Corte IDH, sin embargo, se informó sobre las acciones llevadas a cabo como: apoyos económicos y de gestión para la reubicación temporal de personas desplazadas, entrega de medios de comunicación como radios y celulares para comunicación directa con las autoridades ante cualquier emergencia o situación de riesgo, reuniones de concertación

⁴⁷ Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de octubre de 2012.

⁴⁸ Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de junio de 2011.

para el cumplimiento y la presentación de informes sobre el avance de las investigaciones.

No obstante, para la Corte los escritos del Estado no contaban con información detallada a fin de determinar la verdadera situación de cada uno de los beneficiarios y el nivel de riesgo⁴⁹.

Adicional a ello, se evidenciaron dificultades en torno a la concertación de medidas entre el Estado y los representantes de los beneficiarios, como por ejemplo en la implementación de acciones puntuales y la realización de estudios de riesgo.

Lo anterior, habida cuenta la desconfianza de estos últimos con respecto a los funcionarios del Estado, dado que los beneficiarios se negaban a informar los datos de ubicación por miedo a nuevos actos de amenaza y hostigamiento contra ellos, optando por mantener en reserva su ubicación⁵⁰.

Las gestiones de la Policía Nacional fueron determinantes en este caso según lo esgrimido por el Estado en sus informes. Entre otras acciones, se incrementó la presencia de miembros de la institución en el Departamento y lugar de ocurrencia de los hechos, se dispuso del “Plan Padrino” por medio del cual se asignó una unidad policial a fin de mantener comunicación directa con las personas con nivel de riesgo considerable.

Sin embargo, en las resoluciones se manifestó que los representantes de los beneficiarios no se encontraban satisfechos con las medidas adoptadas por el Estado dado que los actos de amenaza, hostigamiento y homicidios continuaban. Sumado a ello, la presencia y la responsabilidad presunta de grupos paramilitares no permitían evidenciar un cambio en la situación de extrema gravedad y urgencia⁵¹.

Finalmente, mediante Resolución del 01 de marzo de 2011, la Corte IDH dispuso el levantamiento de las medidas en razón a que transcurrió un tiempo prudencial sin que se presentaran nuevas amenazas o hechos que reflejaran la necesidad de mantenimiento de las órdenes.

Empero lo expuesto con antelación, el alto Tribunal fue claro en aducir que el Estado no cumplió con el acatamiento de las medidas provisionales, tal como se puede desprender de la siguiente afirmación:

“El Tribunal constata y resalta que las medidas provisionales no han sido suficiente y adecuadamente implementadas por el Estado desde que fueron ordenadas. (...) el

⁴⁹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de mayo de 2008.

⁵⁰ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 2010.

⁵¹ *Ibidem*, p. 4

Estado tampoco ha demostrado las diligencias y esfuerzos realizados a nivel interno, en las diferentes instituciones estatales que poseen bases de datos, para ubicar a los beneficiarios de las presentes medidas provisionales y proceder a determinar si subsiste la situación de riesgo, antes de solicitar el levantamiento de las medidas.”⁵²

En conclusión, aunque el Estado a través de sus informes pretendió mostrar gestión, ello no bastó para acreditar cumplimiento a las medidas provisionales; además, se dificultó aún más la labor en razón a que los beneficiarios, prefirieron mantener en reserva su ubicación para garantizar su propia seguridad, lo que no permitió la materialización efectiva de actuaciones estatales.

K. Asunto Mery Naranjo y Otros

Las medidas provisionales pretenden la protección de la vida e integridad personal de la señora Mery Naranjo en calidad de defensora de derechos humanos, además de sus familiares y allegados⁵³. Las medidas en este asunto se encuentran vigentes desde el año 2006 a la fecha.

El Estado en cumplimiento a las medidas provisionales, informó en sus escritos conforme a lo manifestado en las resoluciones objeto de estudio, sobre: el esquema de seguridad brindado a los beneficiarios, los apoyos económicos y de gestión para la reubicación residencial, el otorgamiento de medios de comunicación Avantel para mantener constante comunicación con los miembros de la Policía Nacional y los funcionarios encargados de la protección, las rondas policiales constantes, los puestos permanentes de policía, la asignación de recursos para la compra de tiquetes aéreos de Medellín a Bogotá para el traslado de los beneficiarios a las reuniones de concertación de medidas, la asignación de vehículos para el transporte dentro de la ciudad⁵⁴, el suministro de escoltas, las ayudas económicas de reubicación temporal para vivienda, y la vinculación de la señora Mery Naranjo al “Plan Padrino” de la Policía Nacional.

Pese a ello, se reflejó la inconformidad de los beneficiarios, respecto del personal encargado de su protección dada la desconfianza con los miembros de la Policía Nacional por ser presuntamente los directamente involucrados en los actos de amenazas en contra de su vida e integridad personal.

Por esa razón, en varias oportunidades, se elevaron solicitudes tendientes a la contratación de escoltas particulares, a lo que el Estado en principio fue reacio por el

⁵² Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de marzo de 2011.

⁵³ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de julio de 2006.

⁵⁴ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de septiembre de 2006.

alto costo que implicaba, pero finalmente accedió; aunque se presentaron inconvenientes con relación el pago de los servicios a dicho personal⁵⁵.

Atendiendo a la preocupación de la beneficiaria respecto de los miembros de la Policía a cargo de su custodia, el Estado indicó el retiro de dicha función de ciertos miembros implicados y el otorgamiento de un “libro de novedades” para las anotaciones correspondientes con el objeto de llevar control permanente sobre la situación⁵⁶.

De otra parte, se evidenció la falta de compromiso permanente por parte del Estado, frente a los pagos por concepto de vivienda de la señora Mery Naranjo, lo que generó que la beneficiaria tuviese que retornar al lugar de residencia inicial, en donde continuó siendo objeto de múltiples amenazas.

Por lo esgrimido, se constata que el Estado en el presente asunto ha efectuado cumplimiento parcial a las medidas ordenadas toda vez que ha demostrado gestión en cuanto a la adopción de acciones para proteger los derechos de los beneficiarios, y esfuerzos por atender las solicitudes particulares elevadas por los beneficiarios. Ahora bien, es un asunto que refleja la falta de efectividad de las mismas, por cuanto, aunque se dispuso inicialmente de recursos para la reubicación de la señora Mery Naranjo y para la contratación de personal de custodia y el suministro de un vehículo para su desplazamiento, la falta de continuidad en los pagos impidieron la materialización real y efectiva de las medidas de protección, generando retroceso en el proceso.

Resulta dable indicar que la Corte IDH dictó sentencia de fecha 22 de noviembre de 2016 en el Caso Yarce y Otras vs Colombia, por medio de la cual, declaró entre otros aspectos, responsable al Estado por la violación al “derecho a la libertad personal”, a la “integridad personal”, a la “honra”, a la “dignidad”, al “deber de garantizar el derecho de circulación y de residencia”, al “derecho a la protección de la familia”, a la “libertad de asociación” y a las “garantías judiciales” de la señora Mery Naranjo.

Dentro del fallo en mención, se adujo que “*Los expedientes correspondientes a las medidas cautelares y provisionales vinculadas al caso se han integrado al del presente caso contencioso (supra párr. 16), por lo que pueden utilizarse por el Tribunal como medios de prueba.*”⁵⁷

En virtud de lo expuesto, tal como lo manifestó la Corte, el expediente de medidas provisionales del presente asunto se tiene en cuenta para el caso contencioso; no obstante, ello no influye en la continuación de las gestiones propias del trámite de las medidas.

⁵⁵ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de enero de 2008.

⁵⁶ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010.

⁵⁷ Corte IDH. *Caso Yarce y Otras respecto de Colombia*. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2016.

La situación de extrema gravedad y urgencia no ha cesado, inclusive, durante la vigencia de las medidas se siguieron suscitando homicidios, agresiones, amenazas y hostigamientos por lo que las órdenes de la Corte IDH en este caso continúan vigentes.

L. Asunto Masacre de la Rochela

Las medidas provisionales tuvieron por objeto proteger la vida e integridad personal de las personas y familiares de las víctimas de la masacre de la Rochela⁵⁸, las cuales tuvieron lugar del año 2009 al 2017.

Es importante señalar que durante dicho lapso de tiempo solo fueron proferidas dos resoluciones, una ordenando el decreto de medidas provisionales, y otra, disponiendo el levantamiento de las mismas; por lo que la información obtenida respecto del cumplimiento efectuado por el Estado a las órdenes de la Corte IDH, no es amplia en comparación con los demás asuntos analizados.

En este asunto, el Estado y representantes de los beneficiarios informaron sobre: la entrega de medios de comunicación para contacto directo con la Policía Nacional, la vinculación al “Plan Padrino” de dicha institución, el otorgamiento de vehículos y escoltas para los desplazamientos terrestres, y la orden dictada por la Corte Constitucional en virtud de una acción de tutela interpuesta por medio de la cual se ordenó que de manera inmediata el Ministerio del Interior adoptara las acciones necesarias para proteger los derechos invocados de los beneficiarios y los de los miembros de la familia que acreditaron estar en riesgo. No obstante, es importante advertir que algunas personas salieron del país por lo que no fue posible continuar materializando medidas.

En síntesis, el Estado efectuó cumplimiento parcial a las medidas provisionales articulando la acción de diversas entidades, por lo que la Corte IDH dispuso el levantamiento de las mismas.

M. Asunto Danilo Rueda

En el presente caso, las medidas provisionales están encaminadas a proteger la vida e integridad personal del señor Danilo Rueda en calidad de “*defensor de derechos humanos y miembro fundador de la CIJP - Comisión Intereclesial de Justicia y Paz*”⁵⁹. Se dictaron las mismas en el año 2014 y continúan vigentes.

⁵⁸ Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela respecto de Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de noviembre de 2009.

⁵⁹ Corte IDH. *Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia*. Solicitud de medidas provisionales. Resolución del Presidente en ejercicio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de mayo de 2014.

No es posible un análisis detallado y extenso sobre las actuaciones desplegadas por el Estado colombiano en cumplimiento a las órdenes dictadas por la Corte IDH, toda vez que en el mencionado periodo de tiempo únicamente se han expedido dos resoluciones sobre medidas. La primera ordenando al Estado la protección de los derechos y la segunda disponiendo el mantenimiento de las mismas; razón por la cual solo se pueden extraer las manifestaciones de las partes respecto del cumplimiento efectuado por parte del Estado a partir del texto de la segunda resolución.

Se constató que el Estado ha otorgado medios de comunicación Avantel para tener contacto directo entre los beneficiarios de medidas y la Policía Nacional ante cualquier situación que refleje riesgo o amenaza, la adopción de un esquema de seguridad que abarca hombres encargados de la protección y seguridad, vehículos blindados y presencia de miembros de la Policía Nacional⁶⁰.

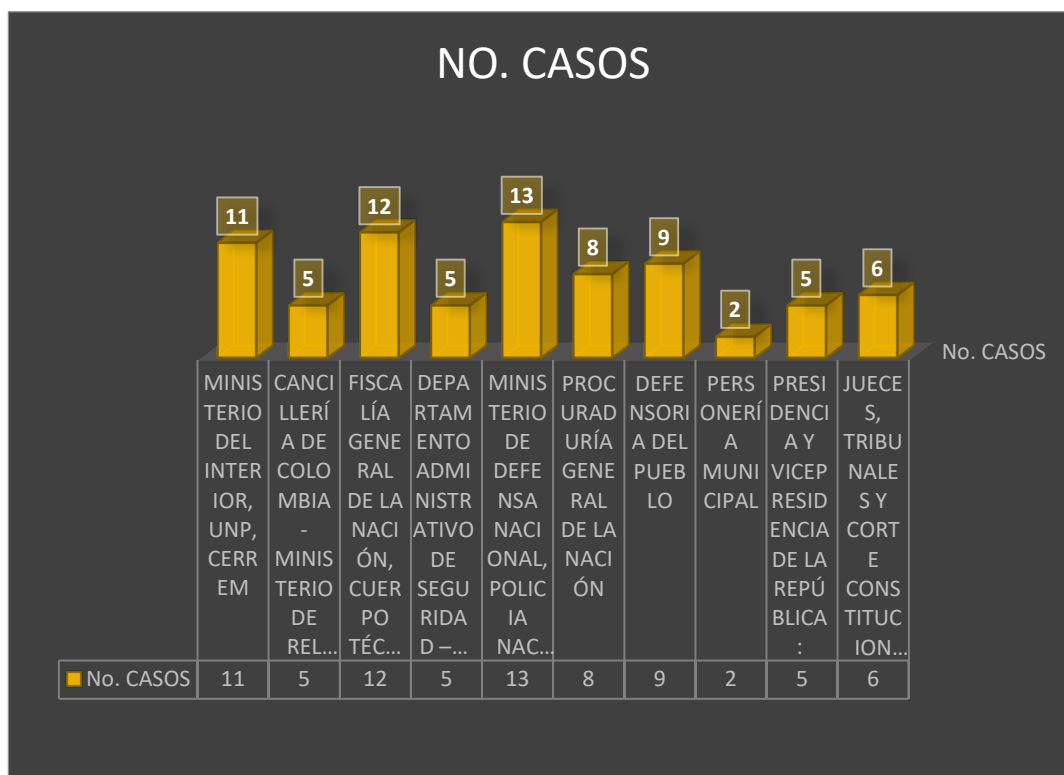
Por lo anterior, hasta el momento no puede darse una conclusión de fondo respecto del cumplimiento o no por parte del Estado, pero puede evidenciarse que si se han realizado acciones para acatar lo dispuesto por el alto Tribunal.

II. Mecanismos Institucionales dispuestos por el Estado Colombiano para dar Cumplimiento a las Medidas Provisionales

El presente capítulo procede con un análisis del andamiaje institucional dispuesto por el Estado colombiano para el cumplimiento de las medidas provisionales, para, de esta manera, determinar qué entidades estatales estuvieron involucradas en la materialización de las órdenes.

A continuación, se presenta una gráfica a través de la cual se plasma, en cuántos de los trece (13) asuntos analizados, se hizo referencia explícita en las resoluciones de medidas provisionales, a las entidades estatales que se desarrollarán en este capítulo, como son:

⁶⁰ Corte IDH. *Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2017.



61

Fuente: Elaboración propia con fundamento en las resoluciones sobre medidas provisionales de la Corte IDH respecto de Colombia.

⁶¹ Los asuntos en los cuales se hizo referencia a las entidades estatales plasmadas en la gráfica, son los siguientes:

- Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM: Caballero Delgado y Santana, Giraldo Cardona, Álvarez y otros/Almanza Suárez, Clemente Tehéran y otros, comunidad de Paz San José de Apartadó, comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó, Kankuamo, 19 comerciantes, masacre de Mapiripán, Mery Naranjo, masacre de la Rochela.
- Cancillería de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores: Comunidad de Paz San José de Apartadó, comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó, 19 comerciantes, Gutiérrez soler, Kankuamo.
- Fiscalía General de la Nación: Caballero Delgado y Santana, Giraldo Cardona, Álvarez y otros / Almanza Suárez, Clemente Teherán y otros, comunidad de Paz de San José de Apartadó, comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó, Kankuamo, 19 comerciantes, Gutiérrez Soler, masacre de Mapiripán, Mery naranjo, masacre de la Rochela.
- Departamento Administrativo de Seguridad - DAS: Caballero Delgado y Santana, Giraldo Cardona, comunidad de Paz de San José de Apartadó, 19 comerciantes, masacre de Mapiripán.
- Ministerio de Defensa Nacional: Caballero Delgado y Santana, Giraldo Cardona, Álvarez y otros / Almanza Suárez, Clemente Teherán y otros, comunidad de Paz San José de Apartadó, comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó, Kankuamo, 19 comerciantes, Gutiérrez Soler, masacre de Mapiripán, Mery Naranjo, masacre de la Rochela, Danilo Rueda.
- Procuraduría General de la Nación: Caballero Delgado y Santana, Giraldo Cardona, Clemente Tehéran, comunidad de Paz San José de Apartadó, comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó, 19 comerciantes, masacre de Mapiripán, Mery naranjo.
- Defensoría del Pueblo: Caballero Delgado y Santana, Giraldo Cardona, Álvarez y otros / Almanza Suárez, Clemente Teherán y otros, comunidad de Paz de San José de Apartadó,

Se trae a colación el extracto de una de las resoluciones, en las que se manifestó que el Estado hizo referencia específica sobre las autoridades encargadas del cumplimiento de medidas provisionales, así:

“ 33. El Estado mencionó a diversas instancias del gobierno asignadas a la implementación y supervisión de las medidas de protección dispuestas en Colombia, así como de las medidas provisionales ordenadas por este Tribunal:

1) Ministerio del Interior: (...) “todas las gestiones institucionales de coordinación de las acciones encaminadas a la protección de los Derechos Humanos de los miembros de las comunidades del Jiguamiandó y Curvaradó”. Asimismo, la Unidad Nacional de Protección ha asumido el resguardo de los beneficiarios de las presentes medidas provisionales. Esta Unidad ostenta la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas que tiene por objeto “la valoración integral del riesgo [y] la recomendación de medidas de protección y complementarias”.

2) Ministerio de Defensa Nacional: a través de la Policía Nacional y de la Décima Séptima Brigada del Ejército Nacional (...)

3) Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: Se encarga de mantener el canal de comunicación oficial con las autoridades civiles, militares y policiales de la zona, (...) ⁶².

Con base en lo que se logró inferir de la lectura de las resoluciones de medidas provisionales dictadas por la Corte IDH, en los asuntos estudiados en el capítulo anterior, las siguientes son las autoridades estatales que estuvieron a cargo del cumplimiento de las medidas provisionales, las cuales se clasifican a continuación conforme a la estructura del estado:

comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó, Kankuamo, 19 comerciantes, masacre de Mapiripán.

- Personería Municipal: masacre de Mapiripán y Mery Naranjo.
- Presidencia y Vicepresidencia de la República: Álvarez y otros / Almanza Suárez, Clemente Teherán y otros, comunidad de Paz de San José de Apartadó, comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó, 19 comerciantes.
- Jueces, Tribunales y Corte Constitucional de Colombia: Giraldo Cardona, Álvarez y otros / Almanza Suárez, comunidad de Paz de San José de Apartadó, comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó, Kankuamo, masacre de la Rochela.

⁶² Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2013.



A. Rama Ejecutiva Del Poder Público

A.1. Presidencia y Vicepresidencia de la República

En esta materia, la presidencia de la República dispone de la Consejería Presidencial para Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, encargada de “(...) *fortalecer la articulación de las acciones de las diferentes entidades del Estado, en el respeto y promoción de los derechos humanos.*”⁶³

⁶³ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales [en línea]. derechoshumanos.gov.co, 2020 [consulta: 12 de junio de 2020]. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/consejeria/paginas/QuienesSomos.aspx>

La presidencia y vicepresidencia de la República también cuentan con el Programa presidencial para Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, por medio del cual se pueden gestionar las solicitudes de los gastos de ayuda humanitaria, transporte, otorgamiento de herramientas, organización de foros y charlas sobre la promoción de derechos humanos, entre otras.

En uno de los asuntos sometidos a medidas provisionales, se manifestó que por medio de la Consejería Presidencial para Derechos Humanos se “*entregó a los miembros de la comunidad cargadores para el manejo de radiotransmisores como mecanismo de alerta temprana y se celebró reunión entre los delegados del estado y los miembros de la comunidad para el seguimiento de las medidas*”⁶⁴.

Es uno de los entes estatales que tiene a cargo la concertación y seguimiento de acciones desplegadas por otras instituciones del Estado, a fin de buscar la defensa de los derechos humanos en todos los escenarios en los que se evidencien las vulneraciones, no solo en el marco del cumplimiento de las medidas provisionales dictadas por la Corte IDH.

A.2. Ministerio del Interior

Es la entidad estatal que tiene mayor protagonismo en cuanto al cumplimiento de medidas provisionales dictadas por la Corte IDH, de hecho, ostenta la función de articular el andamiaje institucional para garantizar los derechos que deben ampararse. Para dichos efectos dispone de los mecanismos necesarios para la materialización de las órdenes, así como, para la realización de estudios de riesgo a los beneficiarios a fin de determinar el nivel de riesgo respectivo y de esa manera, ordenar las medidas idóneas en los asuntos en particular.

Según el organigrama de la entidad, dispuesto en la página web de la misma⁶⁵, se cuenta con una Dirección de Derechos Humanos que hace parte del “*Viceministerio para la participación e igualdad de los derechos*”. Es a través de esta dependencia, que se llevan a cabo las gestiones tendientes a garantizar el cumplimiento de las medidas provisionales, tal como se puede extraer de las mismas resoluciones a saber:

En el asunto de las comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó en una de las resoluciones se manifestó que “(...) el Estado informó que en el marco del Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia “se mantienen vigentes medidas materiales de protección individual y

⁶⁴ Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

⁶⁵ Ministerio del Interior [en línea]. mininterior.gov.co, 2020 [consulta: 08 de julio de 2020]. Disponible en <https://www.mininterior.gov.co/el-ministerio/organigrama-del-ministerio-del-interior>

colectiva, a favor de los beneficiarios”, principalmente “consistentes en medios de comunicación”⁶⁶.

En el asunto de la masacre de la Rochella se esgrimió que “(...) *la Corte Constitucional de Colombia* dispuso la adopción de medidas provisionales a favor de ellas y sus familias, en los siguientes términos: “ORDENAR al Ministerio del Interior y de Justicia que (...) vincule a Paola Martínez Ortiz, Esperanza Uribe Mantilla y Luz Nelly Carvajal Londoño, y a sus familias, al Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos de ese Ministerio (...)”

Esta Dirección de Derechos Humanos recibe las quejas y la información sobre inconsistencias que son elevadas por los beneficiarios de las medidas provisionales. Por ejemplo, los problemas suscitados con los esquemas de seguridad, el cambio de funcionarios y el financiamiento para la materialización de medidas ponen de presente nuevas amenazas y hostigamientos que se dan con ocasión al asunto.

Aunado a lo anterior, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2078 de 2017, dentro de las funciones relevantes de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, se encuentra la de ejercer la presidencia del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM⁶⁷, al cual se hace referencia a continuación:

A.2.1. Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem

Es un órgano asesor del Ministerio del Interior, encargado principalmente de realizar los estudios de nivel de riesgo a las personas involucradas con medidas, con el fin de recomendar y adoptar las medidas específicas a tomar por parte del Estado colombiano, con el objeto de salvaguardar los derechos protegidos por la Corte IDH.

Conforme a lo expuesto en las resoluciones sobre medidas provisionales contra Colombia, hasta el año 2011 se mencionaba al Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), y posteriormente y hasta la fecha, al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), en virtud del *Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior*.

Dentro de las actuaciones más importantes, se encuentra, como se dijo, realizar estudios de nivel de riesgo que pueden arrojar ya sea un nivel ordinario o extraordinario, disponer de las medidas idóneas a tomar en cada caso particular, resolver sobre las solicitudes de cambio de escoltas, asignar medios de comunicación, aprobar el presupuesto para combustible, peajes, tiquetes aéreos, otorgar de medios de transporte

⁶⁶ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de mayo de 2010.

⁶⁷ Ministerio del Interior [en línea]. mininterior.gov.co, 2020 [consulta: 30 de mayo de 2020]. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.co/node/23120>

como vehículos blindados o no, apoyos económicos para reubicación, entre otras, que se mencionan en los documentos objeto de estudio de los diferentes asuntos.

A.3. La Unidad Nacional de Protección - UNP

Es un organismo adscrito al Ministerio del Interior, pero se presenta de manera independiente, en razón a que fue creado por medio del Decreto – Ley 4065 del 31 de octubre de 2011 como una “*Unidad Administrativa Especial del orden nacional (...) con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio*”⁶⁸, y al cual se ha hecho referencia continuamente en las resoluciones sobre medidas provisionales desde el año 2011.

Como misión de dicho ente se estableció que “*(...) es un organismo de seguridad del orden nacional, con orientación de Derechos Humanos, encargada de desarrollar estrategias para el análisis y evaluación de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, e implementar las medidas de protección individuales y/o colectivas de las poblaciones objeto, con enfoque diferencial (territorial, étnico y de género).*”⁶⁹

En el asunto Giraldo Cardona y otros, sobre la UNP, se adujo que el Estado indicó que fue creada, con la finalidad de unificar los trámites relacionados con la protección de los beneficiarios, para que fuese solo una la entidad a cargo de dicha obligación.⁷⁰

En el asunto de la masacre de la Rochela, se puso de presente en una de las resoluciones, que la UNP es un organismo de seguridad que ostenta principalmente funciones de coordinación, articulación y ejecución de las órdenes de protección, con el fin de velar por los derechos individuales y colectivos cuando se presenten situaciones de riesgo extraordinario⁷¹.

Finalmente, su origen se dio en razón a la necesidad de crear un programa en el que se centralizarán las funciones de protección de derechos a los grupos poblacionales que han sido víctimas de violaciones a derechos humanos, y como un organismo de seguridad diferente del que desempeña funciones de *inteligencia y contrainteligencia*”.⁷²

A.4. Ministerio de Relaciones Exteriores - Cancillería de Colombia

En calidad de órgano de la rama ejecutiva del poder público, desempeña las funciones relacionadas con la política exterior y las relaciones internacionales del país. Es por ello, que en el contexto de las medidas provisionales emitidas por la Corte IDH, la

⁶⁸ Colombia. Decreto 4065. Diario Oficial No. 48.239 de 31 de octubre de 2011, artículo 1.

⁶⁹ UNP [en línea]. Unp.gov.co, 2020 [consulta: 30 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.unp.gov.co/la-unp/quienes-somos/>

⁷⁰ Corte IDH. Asunto Giraldo Cardona y otros respecto de Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de febrero de 2013.

⁷¹ Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 16 de febrero de 2017.

⁷² Corte IDH. Asunto Álvarez y otros respecto de Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2013.

Cancillería es el puente de comunicación a través del cual llegan esas órdenes al andamiaje nacional.

Es en ese mismo sentido que se trata de la entidad encargada de hacer seguimiento al cumplimiento de las medidas provisionales, en la medida en la que es esta misma la que debe acreditar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del país.

Ahora bien, para los efectos puntuales del Sistema Interamericano y, por tanto, lo que tiene que ver con las medidas provisionales, vale la pena señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con una Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que ostenta la facultad específica de seguimiento al cumplimiento de todos los instrumentos internacionales de este tipo que el Estado haya suscrito y ratificado⁷³.

Así mismo cuenta con un “*Grupo Interno de Trabajo de Asuntos de Protección sobre Derechos Humanos*”, adscrito a dicha Dirección, que hace parte del *Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales*, que a su vez es parte del *Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores*, sobre la que se indicó lo siguiente en una de las resoluciones sobre medidas provisionales:

Por otro lado, “*(...) corresponde a la Cancillería convocar a las reuniones interinstitucionales y no a la Unidad Nacional de Protección*”. Asimismo, el Estado indicó que “*en efecto la Cancillería es el canal de comunicación*”, sin embargo, aclaró que “*ello no obsta para que los peticionarios y beneficiarios, en situaciones particulares de urgencia entren en contacto directo con la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional u otra entidad competente [...]*”;⁷⁴

Con el fin de obtener la versión oficial del organismo que ostenta la facultad específica de seguimiento al cumplimiento de los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano, respecto del trámite otorgado a las medidas provisionales ordenadas por la Corte IDH, se procedió a radicar solicitud de información por medio de derecho de petición de fecha 23 de junio de 2020, en virtud de la cual, la Cancillería de Colombia efectuó respuesta e indicó ciertos aspectos de relevancia a saber.

De conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Resolución No. 9709 del 2017 emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, este último “*(...) coordina la convocatoria de reuniones de seguimiento y concertación en las que participan las entidades dotadas de competencias directas en los temas correspondientes, **quienes son las encargadas de implementar y ejecutar las acciones pertinentes**, así como de*

⁷³ Cancillería de Colombia [en línea]. cancilleria.gov.co, 2020 [consulta: 12 de junio de 2020]. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/right>

⁷⁴ Corte IDH. *Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de mayo de 2014.

los beneficiarios y la organización peticionaria, a efectos de atender los distintos requerimientos de protección y hacer seguimiento a los compromisos contraídos por las instituciones en los temas propios del alcance de las medidas cautelares y provisionales.”⁷⁵

Con base en lo anterior, y en la integralidad de la respuesta efectuada por dicho Ministerio, es dable inferir que al ser el órgano que representa internacionalmente al Estado colombiano y de conformidad con las facultades legales y reglamentarias de las cuales está dotado, en este ámbito, se encarga principalmente de concertar las reuniones con los diferentes entes estatales, que según la función específica que desempeña cada uno, pueden ejecutar directamente las órdenes emitidas por la Corte IDH, además de ostentar el seguimiento del cumplimiento, recibir y redireccionar las solicitudes de los beneficiarios, e informar al alto tribunal respecto de las actividades desplegadas por el Estado.

A partir del análisis funcional que se hizo sobre cada una de las entidades estatales que participan en el cumplimiento de las medidas provisionales, realizado con base en la lectura de las resoluciones de medidas provisionales de los trece (13) casos objeto de estudio y la respuesta emitida por parte de la Cancillería de Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores, se concluye que, a cada institución según sus actividades propias u objeto para el cual fue creada, se le asigna el despliegue de determinadas acciones o labores específicas. No obstante, las funciones de concertación de dichas labores, seguimiento de medidas y articulación entre todas las entidades estatales, las ostenta principalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería de Colombia.

Ahora bien, conforme a lo esgrimido en las resoluciones sobre medidas provisionales respecto de Colombia, el ente institucional de mayor mención en cuanto a funciones de concertación y seguimiento, es el Ministerio del Interior y no el de Relaciones Exteriores. Esto obedece a que se le ha delegado interna y subsidiariamente esa función específica en determinados asuntos, pero el canal de comunicación directa entre la Corte IDH y el Estado colombiano es el Ministerio de Relaciones Exteriores, que a su vez es el que concerta quienes ostentaran las labores específicas. Para un mejor proveer, se hace referencia a uno de los apartes de una resolución del asunto Danilo Rueda:

“Asimismo, el Estado indicó que “en efecto la Cancillería es el canal de comunicación”, sin embargo, aclaró que “ello no obsta para que los peticionarios y beneficiarios, en situaciones particulares de urgencia entren en contacto directo con la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional u otra entidad competente [...]”⁷⁶

⁷⁵ Cancillería de Colombia. *Grupo Interno de Trabajo de Asuntos de Protección sobre Derechos Humanos*. Oficio S-GAPDH-20-001868. Bogotá D.C., 24 de junio de 2020.

⁷⁶ Corte IDH. *Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de mayo de 2014.

Por lo expuesto, resulta necesario indicar que, analizadas las funciones tanto del Ministerio del Interior como del Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme a las actividades propias de cada uno de ellos, es este último Ministerio, el que ostenta mayor protagonismo en virtud de la facultad explícita de seguimiento en el cumplimiento de instrumentos internacionales.

De otra parte, el sistema de distribución de cargas a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y complementariamente del Ministerio del Interior, resulta útil por cuanto dependiendo del tipo de funciones propias de las distintas entidades estatales, se distribuyen las medidas específicas a adoptar para proteger los derechos objeto de pronunciamiento en el Sistema Interamericano, lo que permite un mayor grado de especialidad y efectividad.

Sin embargo, del análisis de los asuntos estudiados, la implementación de acciones o medidas de protección no es equiparable necesariamente con el cumplimiento material a las órdenes dictadas por la Corte IDH. Sobre este punto se hará mención con mayor detalle en las conclusiones generales del último capítulo.

A.5. Ministerio de Defensa Nacional

Es la institución encargada de la defensa y seguridad nacional dentro territorio colombiano, y, por ende, está a cargo de la fuerza pública de Colombia, es decir, la Policía y el Ejército Nacional de Colombia que hacen parte esencial de la estructura del ministerio.

Este ministerio ha sido un organismo clave respecto del despliegue de acciones de protección y otorgamiento de seguridad a los beneficiarios, inclusive se hizo referencia en uno de los asuntos sobre medidas provisionales, a que el Ministerio desarrolló “(...) *una política integral de derechos humanos. En este sentido (... indicó) la Directiva No. 09 de 2003, la cual determina la base de protección de los sindicalistas y defensores de derechos humanos y ordena que los requerimientos de protección de esos grupos sean atendidos oportunamente (...).*”⁷⁷

Es importante señalar que, además, en virtud de las necesidades apremiantes de protección particular y no generalizada, el Estado informó que el Ministerio de Defensa Nacional ha realizado jornadas de capacitación a los funcionarios del Ejército y Policía Nacional con el fin de enfatizar en la importancia del trabajo que ejercen los defensores de derechos humanos⁷⁸, así como también sobre los derechos de los pueblos

⁷⁷ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de enero de 2015.

⁷⁸ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de enero de 2015.

indígenas⁷⁹, y todo lo que referente al contenido obligatorio en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos⁸⁰.

Ahora bien, la Policía y Ejército Nacional de Colombia hacen parte del Sector de Defensa Nacional⁸¹, por lo que a continuación se hará una breve mención a estas como instituciones involucradas en el cumplimiento de las medidas, subordinadas al Ministerio de Defensa Nacional.

A.5.1. Policía Nacional

Se evidenció que dentro de las principales funciones están los patrullajes, las rondas policiales en los lugares de residencia y trabajo de los beneficiarios de medidas, acompañamiento personalizado, las capacitaciones sobre derechos humanos con enfoque en los grupos especiales de protección e identidad cultural, el diseño e implementación de diferentes mecanismos de seguridad, entre otras.

Por ejemplo, en varios asuntos como la masacre de Mapiripán, Mery Naranjo y otros, y la masacre de la Rochela, se implementó el denominado *“Plan Padrino” con la finalidad de que cuenten con un agente de confianza (...), a quien pueden acudir en caso de que se presenten inconvenientes con la implementación de las medidas de seguridad o ante la ocurrencia de nuevos hechos de amenaza o riesgo.*⁸²

Adicional a ello, cuenta con otras dependencias de apoyo a la gestión como la DIJIN (Dirección de Investigación Criminal e Interpol) y la SIJIN (Seccional de Investigación Judicial – seccional de la DIJIN), que por ejemplo en cuanto a la adopción de medidas *“(...) desarrollan acciones de prevención y protección, a través de la Seccional de Investigación Criminal, Seccional de Inteligencia y Grupo Gaula, para lo cual se ha previsto realizar patrullajes alrededor de la residencia o en los lugares donde permanecen los beneficiarios, por personal que no siempre es el mismo, ya que se encuentran “sujetos a rotaciones”*⁸³.

A.5.2. Ejército Nacional

En esta materia, se encarga de la seguridad y protección especialmente en las zonas rurales en las que se encuentra mayor presencia de actores al margen de la ley y armados, por medio de operaciones militares de distinto índole, como retenes, requisas,

⁷⁹ Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de abril de 2009.

⁸⁰ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010.

⁸¹ Función pública [en línea]. [funcionpublica.gov.co](https://www.funcionpublica.gov.co), 2021 [consulta: 18 de enero de 2021]. Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/6_Sector_Defensa_Nacional.pdf

⁸² Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 16 de febrero de 2017.

⁸³ Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de junio de 2012.

nombramiento de oficiales de enlace, control militar en determinados lugares, visitas, operaciones ofensivas, entre otras.

Se trata de una institución muy activa en materia de cumplimiento, no solo en cuanto a las actuaciones surtidas para demostrar gestión del Estado, si no también por los inconvenientes suscitados con los beneficiarios de las medidas, los cuales se han puesto de presente en las resoluciones objeto de estudio. Para un mejor proveer, a continuación, se citan algunos ejemplos que evidencian los problemas presentados:

En el asunto Kankuamo, se informó en una de las resoluciones, que los representantes de los beneficiarios pusieron de manifiesto que miembros del Ejército Nacional estaban involucrados en hechos de violencia y presuntos abusos sexuales ejercidos contra mujeres miembros de la comunidad, frente a lo cual, el Estado manifestó que se trataban de relaciones consentidas; sin embargo, se indicó la posibilidad de concretar capacitaciones en materia de “*educación de derechos sexuales y reproductivos*” en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁸⁴, pero en las siguientes resoluciones incluida la que ordenó el levantamiento de medidas, no se informó sobre la materialización de las mismas.

En el asunto Caballero Delgado y Santana se evidencia que los beneficiarios de las medidas acusaron a miembros del Ejército Nacional de ser partícipes del delito de desaparición forzada, por lo que se estaban surtiendo las correspondientes investigaciones ante la Fiscalía General de la Nación, y se denotaba temor en la práctica de testimonios⁸⁵.

En el asunto Giraldo Cardona se indicó la presencia de grupos paramilitares y el apoyo a estos en las actividades delictivas por parte del Ejército Nacional⁸⁶, así como también actos de amenaza y hostigamientos ejercidos directamente por los miembros de la institución. Las mismas afirmaciones hicieron los representantes de los beneficiarios sobre amenazas y actos de violencia, tal como se puede evidenciar en los asuntos de la

⁸⁴ Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de abril de 2009.

⁸⁵ Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de febrero de 2010.

⁸⁶ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de febrero de 2011.

Comunidad de Paz de San José de Apartadó⁸⁷, Comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó⁸⁸, asunto Kankuamo⁸⁹ y asunto Mey Naranjo⁹⁰.

A.6. Departamento Administrativo de Seguridad – DAS

Entidad estatal que ostentaba las funciones de inteligencia del gobierno de Colombia. Actualmente dichos servicios están a cargo de la Dirección Nacional de Inteligencia, toda vez que el DAS fue suprimido en el año 2011.

En las resoluciones sobre medidas provisionales, el Estado y los representantes de los beneficiarios, informaron que, en cumplimiento de las órdenes, se disponía de dicho organismo para la implementación de sistemas o esquemas de seguridad a favor de los beneficiarios de las medidas. Por ejemplo, era el DAS el que se ocupaba de otorgar el servicio de escoltas, de disponer los vehículos de la entidad para el desplazamiento del lugar de residencia al lugar de trabajo, suministrar vigilancia y elementos de protección personal como chalecos antibalas, etc.

En el asunto Giraldo Cardona, específicamente en la Resolución de la Corte IDH del 29 de noviembre del 2006, se manifestó que, en los escritos del Estado, se informó que el DAS tenía a cargo la función de realizar los análisis de riesgo y amenaza a los beneficiarios de las medidas.

Sobre esto, es importante aclarar que en las resoluciones iniciales de medidas provisionales la labor de realizar estudios de riesgo, estaba a cargo de distintas entidades, en algunas ocasiones se manifestaba que en cabeza del órgano asesor del Ministerio del Interior, y en otras, a cargo del antiguo DAS; como se puede ilustrar a continuación:

En el asunto Clemente Teherán y otros, en el año 1999 se manifestó que “(...) *ha incumplido las recomendaciones formuladas por el Programa de Protección de dicho Ministerio, sabiendo que, de acuerdo con el reglamento de dicho programa, su omisión a las recomendaciones faculta al “Comité de Reglamento y Evaluación de Riesgos” a suspender o retirar definitivamente las medidas de protección (...)*”⁹¹

⁸⁷ Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

⁸⁸ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

⁸⁹ Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de julio de 2004.

⁹⁰ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de julio de 2006.

⁹¹ Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de enero de 1999.

Por otro lado, en el asunto Caballero Delgado y Santana en el 2009 se dijo: “(...) *el Comité Técnico de la Oficina de Protección Especial del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) avaló el Estudio de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza de dicha beneficiaria realizado el 24 de abril de 2009, concluyendo que su nivel de riesgo es ordinario.*”⁹²

Empero; actualmente la función de practicar estudios de niveles de riesgo a los beneficiarios de las medidas, la ostenta el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, en calidad de órgano asesor del Ministerio del Interior. Ello además porque con la creación de la UNP en 2011, se organizaron de mejor manera las funciones y se unificaron trámites de protección.

Hasta el año 2011, el DAS tuvo protagonismo en el cumplimiento de medidas y específicamente, en la adopción de esquemas de seguridad brindado por funcionarios con experiencia en labores de inteligencia y seguridad nacional.

En ocasiones se presentaron quejas por parte de los beneficiarios de medidas, en cuanto al trato ofrecido por los funcionarios, la falta de confianza, los problemas de comunicación, entre otros. Para ser más precisos, a continuación, se hace referencia a algunos asuntos en los cuales se suscitaron inconformidades por parte de los beneficiarios de las medidas, tal como consta en las resoluciones analizadas:

En el asunto Giraldo Cardona, en las Resoluciones de la Corte IDH del 29-11-2006, 02-02-2010, 22-02-2011 y Resolución de la presidenta de la Corte IDH del 18-12-2009, se plasmaron quejas en razón a los constantes problemas de entendimiento con los funcionarios del DAS encargados de la protección, por un lado, la principal beneficiaria de medidas indicó que el comportamiento y actitud de los escoltas no era adecuado y por tanto repercutía en el desempeño de sus funciones; por otro lado, los miembros del DAS manifestaban que la señora lo que pretendía era generar una campaña de desprestigio en contra de la entidad e incluso utilizaba de forma indebida los servicios puestos a disposición, como requerir del servicio de transporte para terceras personas y con fines no necesarios.

En el asunto comunidad de paz de San José de Apartadó, en la Resolución de la Corte IDH del 17-11-2004 se indicó que, conforme al escrito presentado por los representantes de los beneficiarios, había sido ordenada la detención de unas personas, las cuales fueron trasladadas a instalaciones del DAS en donde fueron sometidas a un *irregular procedimiento de reconocimiento* por parte de personas encapuchadas.

Aun con las quejas suscitadas en algunos asuntos objeto de estudio, se constató que el Estado brindó la seguridad requerida a través del DAS, organismo este que fue

⁹² Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de diciembre de 2009.

reemplazado por la Dirección Nacional de Inteligencia – DNI, que se encuentra regulado en el Decreto 4179 de 2011.

A.7. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Aunque no se hace referencia explícita a este organismo estatal en las resoluciones sobre medidas provisionales, si es un ente importante en este ámbito, por cuanto permite que las víctimas sean reparadas con ocasión a las consecuencias adversas sufridas por el conflicto armado en el país; el cual ha sido uno de los principales responsables de que varios asuntos se presenten ante la Corte IDH.

Como su nombre lo indica, es una institución estatal que se encarga principalmente de atender y reparar a las víctimas del conflicto armado, por medio de los diferentes programas establecidos por el gobierno nacional.

Cuenta con un Grupo de Justicia y Paz que se “(...) *encarga de asistir, coordinar y acompañar la intervención de las víctimas del conflicto armado dentro del proceso penal especial de Justicia y Paz, en dos escenarios:*

“En el marco del incidente de reparación integral, los tribunales de Justicia y Paz requieren al Grupo de Justicia y Paz de la Unidad la presentación de un informe de caracterización de las víctimas acreditadas por la Fiscalía, atendiendo especialmente a la información relacionada con oferta estatal que han recibido las víctimas dentro de la ruta de reparación administrativa. Además, atendemos requerimientos particulares que surjan en la audiencia por parte de víctimas o la magistratura, damos información particular y transmitimos conocimiento acerca del proceso de reparación integral y cómo todas las víctimas pueden acceder a este.

En el marco de las sentencias ejecutoriadas y atendiendo la función de coordinación que ejerce la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas sobre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la labor que desempeña como secretaria técnica en la implementación de las medidas contenidas en las sentencias de Justicia y Paz, la Unidad propende por crear espacios de interlocución con las entidades exhortadas y las víctimas, garantizando la implementación de medidas con alcance reparador.”⁹³

En virtud de ello, hace parte del andamiaje institucional y permite el resarcimiento por los perjuicios ocasionados en virtud del conflicto armado en Colombia, conflicto que ha llevado a que la Corte se tenga que pronunciar, a efectos de dictar órdenes para proteger derechos de diferentes grupos de personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y son víctimas de constantes y graves violaciones a derechos humanos.

⁹³ Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas [en línea]. [unidadvictimas.gov.co](https://www.unidadvictimas.gov.co/), 2020 [consulta: 12 de junio de 2020]. Disponible en <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/justicia-y-paz/174>

B. Rama Judicial del Poder Público

B.1. Fiscalía General de la Nación

Entidad estatal que hace parte de la rama judicial del poder público, encargada de investigar y acusar a los “presuntos responsables” de la comisión de delitos; sus funciones se enmarcan dentro de la rama del derecho penal.

En cuanto a la aplicación de medidas provisionales, en muchos casos, el Estado informó a la Corte IDH, que a través del programa de protección de testigos de la Fiscalía se brindaba amparo a quienes podrían estar en riesgo inminente.

Se hizo referencia al “*Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas e Intervinientes*” de la Fiscalía General de la Nación, por medio del cual, entre otras funciones, se realizaron estudios de riesgo a fin de determinar niveles de peligro y consecuentemente, brindar los esquemas de protección adecuados.

Es por ello que, entre otros medios, cuenta con una Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que se encarga de investigar los casos relacionados con ese tipo de violaciones de derechos, en especial conoce de los asuntos de mayor relevancia en los ámbitos nacional e internacional⁹⁴

A manera de ejemplo, en cuanto al avance de las investigaciones iniciadas en este ámbito, se trae a colación una referencia hecha sobre la precitada Unidad, en el caso Kankuamo: “(...) *La Unidad Nacional de Derechos Humanos tiene asignados 61 casos: 35 tienen una investigación abierta formalmente, dos se encuentran en juicio y se han obtenido cuatro sentencias condenatorias. Igualmente, hay catorce personas detenidas y 28 sumarias con personas detenidas*”⁹⁵.

Otras de las funciones de la Fiscalía General de la Nación, es la de investigar los hechos objeto de denuncia en materia penal que llevaron a la solicitud e imposición de medidas provisionales a favor de los beneficiarios, como, por ejemplo, los homicidios, las desapariciones forzadas, actos de amenazas y hostigamientos, entre otros.

Es menester señalar que en relación con los asuntos en los cuales la Corte IDH ordenó adoptar medidas tendientes a investigar e imponer sanciones, el Estado informó que a través de la Fiscalía General de la Nación se llevó a cabo el cumplimiento; empero, se evidenció que solo se iniciaron las investigaciones formalmente. A partir de los escritos de los representantes de los beneficiarios de medidas, la CIDH e inclusive del Estado,

⁹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [en línea]. hchr.org.co, 2021 [consulta: 17 de enero de 2021]. Disponible en <https://www.hchr.org.co/sobrenosotros/vacante062004.php3>

⁹⁵ Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de abril de 2009.

se constató que dichas investigaciones no superaban la etapa preliminar, es decir, que ni siquiera llegaban a etapa de acusación con la apertura de un proceso penal.

Aproximadamente hasta el 2009 se hizo especial énfasis en el análisis de cumplimiento referido al seguimiento e informes sobre las investigaciones por la ocurrencia de determinados hechos en el marco del trámite de medidas provisionales. Posterior a esa anualidad, la Corte ha venido manifestando que el mantenimiento o no de medidas provisionales, no depende del resultado de las investigaciones adelantadas internamente, pues es un aspecto que se analiza en otras instancias del Sistema Interamericano.

De la lectura cronológica de las resoluciones, se denotó un cambio de postura de la Corte IDH frente a las investigaciones, pues en las primeras resoluciones sobre medidas provisionales de los diferentes asuntos, uno de los puntos de análisis eran los informes sobre las indagaciones de los hechos; pero posteriormente, el alto tribunal relevó dicho análisis.

El cambio de postura de la Corte IDH, se puede constatar a continuación con una de las manifestaciones hechas por el alto tribunal:

“(...) el Tribunal considera pertinente señalar que una supuesta falta de investigación por parte de un Estado no necesariamente constituye, en sí misma, circunstancia de extrema gravedad y urgencia que amerite el mantenimiento de las medidas provisionales⁹⁶.”

Así mismo, la Corte IDH ha aclarado que en el contexto de las medidas provisionales, actualmente el análisis de avance en las investigaciones no es relevante, dado que solo se entran a analizar actuaciones de cumplimiento que efectivamente repercutan directamente en la protección de derechos de los beneficiarios de medidas, y las investigaciones si bien son importantes, son instrumentos que se implementan una vez se han suscitados los hechos vulneratorios, y no guardan relación directa con la acreditación de situaciones de *extrema gravedad y urgencia*.

Finalmente, resulta dable mencionar al Cuerpo Técnico de Investigación – CTI por ser objeto de pronunciamiento en las resoluciones sobre medidas provisionales, y el cual es una dependencia de la Fiscalía General de la Nación, que cumple funciones de policía judicial y apoyo a la gestión desplegada por la Fiscalía en los casos objeto de conocimiento, relacionados con los hechos que dieron lugar a la imposición de medidas provisionales contra Colombia.

⁹⁶ Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de junio de 2011.

B.2. Jueces, Tribunales y Corte Constitucional de Colombia

La acción de tutela es un mecanismo institucional que se encuentra consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, y es de vital importancia en el ordenamiento jurídico colombiano dado que ha permitido el pronunciamiento rápido y oportuno de jueces de la República, respecto de casos en los que se constata la vulneración de derechos fundamentales y cuándo se encuentren acreditados los requisitos para acceder, propios de esta acción.

Es menester resaltar el carácter transversal que ostenta la jurisdicción constitucional en el ordenamiento jurídico colombiano, en el que todos los jueces y tribunales son competentes para conocer de la acción de tutela, atendiendo a la acreditación de situaciones que demuestren su aplicación como mecanismo para prevenir perjuicios irremediables, y por tanto, que requieren de la adopción de acciones que efectivamente garanticen los derechos de manera oportuna.

En varios de los asuntos de medidas provisionales dictados para ser cumplidos por el Estado colombiano, los representantes o sus beneficiarios, instauraron paralelamente acciones de tutela, con el fin de obtener el amparo de sus derechos de manera eficaz.

Por ejemplo, en una de las resoluciones se esgrimió lo siguiente: *“De los Autos dictados por la Corte Constitucional de Colombia que fueron remitidos por el Estado a solicitud del Tribunal (supra Vistos 2 y 4), el Presidente observa que dicha Corte ha ordenado la adopción de “medidas cautelares de protección” a favor de los miembros de las comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó.*⁹⁷

Otro ejemplo se presenta en el asunto del pueblo indígena Kankuamo: *“(...) sentencia T-025 de 2004 y su Auto de seguimiento 004 de 2009[,] se ordenó a algunas entidades del gobierno Nacional [,] entre otras cosas [,] el diseño de un Programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento”.*⁹⁸

También en el asunto de masacre de la Rochela, en una de las resoluciones se estableció que *“(...) el Estado informó que las beneficiarias habían presentado una acción de tutela el 24 de agosto de 2010 y que mediante auto de 22 de marzo de 2011, la Corte Constitucional de Colombia5 dispuso la adopción de medidas provisionales a favor de ellas y sus familias (...).”*⁹⁹

Lo expuesto evidencia que, en varias oportunidades, los beneficiarios se vieron en la necesidad de acudir a la acción de tutela por considerarse en Colombia uno de los

⁹⁷ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de junio de 2011.

⁹⁸ Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011.

⁹⁹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 16 de febrero de 2017.

mecanismos institucionales de mayor eficacia en cuanto al amparo de derechos fundamentales. Sobre este punto, se hará referencia en el acápite de conclusiones finales.

C. Organismos de Control

C.1. Ministerio Público

C.1.1. Procuraduría General de la Nación

Es un ente estatal autónomo que al igual que la Defensoría del Pueblo, hace parte del Ministerio Público en calidad de organismo de control del Estado de mayor jerarquía, el cual no se encuentra clasificado en ninguna de las tres ramas del poder público.

En la Constitución Política de 1991 se consagra la figura del Procurador, período y forma de elección, además de las funciones específicas, dentro de las cuales está estipulada en el numeral segundo (2°) del artículo 277, la protección de derechos humanos:

“El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.”

En los diversos asuntos se constata que, como actuaciones desplegadas por parte de la Procuraduría, se encuentran las de investigar disciplinariamente los actos cometidos presuntamente por servidores públicos o miembros de la fuerza pública, por ejemplo, como ocurrió en el caso de los miembros de la Policía Nacional en el asunto 19 comerciantes contra Colombia.

También se hace referencia a la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en asuntos penales, a través de la cual se constituyeron agencias especiales dependiendo los temas particulares, como el homicidio de diversos miembros de una comunidad indígena.¹⁰⁰

La Procuraduría creó la Comisión Especial Disciplinaria para investigar hechos de la comunidad de paz de San José de Apartadó¹⁰¹, y así en otros asuntos en los cuales se dictaron medidas provisionales, como la Procuraduría Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos.¹⁰²

¹⁰⁰ Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de enero de 1999.

¹⁰¹ Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

¹⁰² Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de junio de 2012.

De otra parte, se denota la función de control y vigilancia ejercida sobre otras entidades estatales, como se muestra a continuación:

*“La Procuraduría General de la Nación, por ejemplo, realiza control permanente de las acciones que tanto la Unidad Nacional de Protección como la Policía Nacional implementan, advirtiendo sobre la necesidad de revisión de los mecanismos de protección que se adopten, inclusive, frente a un eventual levantamiento de las medidas”*¹⁰³

Lo anterior evidencia que la Procuraduría funge, además, como ente que interconecta las distintas actuaciones ejercidas por las instituciones estatales.

C.1.2. Defensoría del Pueblo

Al igual que la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo hace parte del Ministerio Público como ente de control autónomo del Estado colombiano, conforme a lo establecido en el artículo 281 de la Constitución Política de 1991, que actúa bajo la dirección del Procurador General de la Nación, ostentando las funciones de promoción, ejercicio y divulgación de derechos humanos.

En las resoluciones de los diferentes casos sobre medidas provisionales, el Estado en cumplimiento de las mismas, enunciaba la designación de representantes de la defensoría en los lugares de conflicto armado, la realización de visitas periódicas por parte de este o los procuradores delegados a fin de verificar la situación de los beneficiarios de las órdenes de la Corte, acompañamiento permanente a los miembros de las comunidades, etc.

Entre otras funciones, desarrolladas en el marco del cumplimiento de medidas provisionales se pueden destacar las siguientes:

*“Resolución Defensorial, mediante la cual instó a las instituciones del Estado a tomar las medidas necesarias para mejorar la protección y seguridad de las comunidades del Bajo Atrato.”*¹⁰⁴

La Defensoría del Pueblo coordina el sistema de alertas tempranas y realiza el monitoreo permanente de las regiones del país¹⁰⁵, además de disponer de un defensor comunitario permanente en la zona con visitas periódicas y acompañamiento cada dos meses a los miembros de las Comunidades.

¹⁰³ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de marzo de 2019.

¹⁰⁴ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

¹⁰⁵ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

En conclusión, en las resoluciones analizadas se muestra como una institución de acompañamiento y apoyo a la población civil, dispuesta para atender las particularidades que se van presentando con la adopción de medidas.

C.1.3. Personerías Municipales

A través de la figura del personero municipal se llevan a cabo las funciones propias del Ministerio Público en los municipios del territorio colombiano, actuando como guarda de los derechos humanos.

En una de las resoluciones del asunto Mery Naranjo y otros, se esgrimió que los representantes de los beneficiarios hicieron referencia a una Unidad Permanente de Derechos Humanos, como dependencia de la Personería Municipal de Medellín, así: *“Manifestaron que dos jóvenes denunciaron ante la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería Municipal que “[u]n policía dijo públicamente que según los paramilitares la señora MERY NARANJO es una comandante guerrillera.”*¹⁰⁶

Por medio de esta dependencia estatal, los ciudadanos acuden para recibir orientación con relación a vulneraciones de derechos humanos, solicitar presencia de delegados en los lugares en los cuales se evidencian hechos vulneratorios, asesoría sobre los mecanismos institucionales para obtener el restablecimiento de los derechos e inclusive auxilios económicos en la materia.

III. El Impacto de los Mecanismos Institucionales en los Datos de Cumplimiento

A partir del análisis institucional efectuado a lo largo del escrito sobre el cumplimiento por el Estado colombiano a las medidas provisionales ordenadas por la Corte IDH, se presentarán algunas conclusiones respecto de los principales obstáculos que se presentan entorno a los mecanismos institucionales, los cuales influyen de manera directa en los datos de cumplimiento en sentido estricto.

Para ello, se determinará con base en lo estudiado, si el andamiaje institucional dispuesto por el Estado, repercute en la eficacia o no del cumplimiento de las medidas provisionales, para lo cual resulta necesario hacer mención de los principales problemas estructurales que generan que el cumplimiento no sea material o efectivo.

A. Medidas de Protección a cargo de Miembros de la Fuerza Pública Involucrados en la Vulneración de Derechos

En primer lugar, de la lectura de las resoluciones sobre medidas provisionales dictadas para ser cumplidas por Colombia, se evidencia que, en todos los asuntos analizados en el primer capítulo, estuvo involucrada la fuerza pública (ya sean miembros del Ejército nacional o de la Policía Nacional de Colombia, directa o indirectamente) en la

¹⁰⁶ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de enero de 2008.

vulneración de los derechos de las personas beneficiarias de las medidas. Sin embargo, se evidencia que uno de los mecanismos institucionales preferentes del Estado colombiano para la adopción de medidas, es involucrar al Ejército y a la Policía Nacional en la protección de los beneficiarios de las órdenes.

Esto refleja un gran obstáculo institucional que repercute en el cumplimiento efectivo y material de las órdenes dictadas por la Corte IDH, dado que resulta contradictorio, que las personas encargadas de brindar protección a los afectados sean las mismas personas que han estado involucradas, ya sea directa o indirectamente, en las acciones u omisiones que dieron lugar a la adopción de medidas provisionales a su favor.

La situación descrita genera rechazo y, en algunas ocasiones, la misma renuncia por parte de los beneficiarios de las medidas a los esquemas de seguridad otorgados por el Estado¹⁰⁷. También es causa de las constantes quejas en torno a las situaciones tensionantes suscitadas entre los beneficiarios y los miembros de la fuerza pública encargados de la protección¹⁰⁸, que se ven reflejadas en los informes periódicos presentados ante la Corte IDH.

Lo expuesto es un indicio de la falta de idoneidad de las medidas, en razón a que el Estado muestra cumplimiento ante el alto tribunal allegando las pruebas necesarias que acreditan actuaciones que aparentemente materializan el cumplimiento, pero que en realidad lo que producen en muchas ocasiones, son situaciones que prolongan la incertidumbre y afectación de los derechos de las víctimas.

La misma Comisión, en el asunto Giraldo Cardona ha manifestado al respecto lo siguiente: “(...) Asimismo, comentó que no se puede proteger a las personas amenazadas con miembros de las instituciones de donde provienen las amenazas y que se ha presionado a las personas protegidas a aceptar servicio de escoltas armadas o que, en caso contrario, suscriban un documento renunciando a la protección del Estado. La Comisión considera que dicha presión no es aceptable y que el Estado tiene el deber de buscar las medidas de protección más efectivas, considerando siempre las necesidades de los protegidos.”¹⁰⁹

Por ello, cuando se evidencien este tipo de situaciones, previo a adoptar medidas tendientes a otorgar seguridad a los beneficiarios por medio de miembros de la fuerza pública, resulta de vital importancia la realización de reuniones de concertación entre representantes del Estado y de los destinatarios de las medidas, con el objeto de buscar solución efectiva a través de la proposición de otro tipo de mecanismos de protección, como acudir a empresas de escoltas privadas, o acompañamiento de funcionarios de la

¹⁰⁷ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de febrero de 1997.

¹⁰⁸ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010.

¹⁰⁹ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de febrero de 1997.

Policía o Ejército Nacional que no hayan tenido relación alguna con los hechos alegados.

B. Enfoque Diferencial de las Medidas Adoptadas

En cuatro (4) de los trece (13) asuntos analizados, tales como Clemente Teherán y otros, Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó y Asunto Kankuamo, se presentaron inconvenientes con la implementación de medidas y sistema de protección y seguridad adoptados por el Estado, a través de la actuación de la fuerza pública de Colombia.

Esto se debió a que las actividades propias del Ejército y Policía Nacional, involucran obligatoriamente la defensa y seguridad de la población civil por medio del uso de armas y de la fuerza; lo que generó una abrupta contradicción con la identidad cultural de dichas comunidades étnicas indígenas y afrocolombianas, que rechazaron dichos actos por ir en contravía de sus propias creencias.

Sobre este aspecto, es importante que el Estado cambie la percepción para la adopción de medidas atendiendo a las particularidades de cada asunto con enfoque diferencial. En esa medida, se hace necesario la implementación de acciones realmente idóneas de cara a la identidad étnica y cultural, toda vez que se avizora otra problemática al brindar esquemas de seguridad y protección en cabeza de la fuerza pública, sin tener en cuenta la idiosincrasia o características propias de cada cultura o minoría destinataria de las medidas provisionales.

Así, por ejemplo, en el asunto Clemente Teherán y otros se manifestó que *“Los peticionarios rechazan las denominadas escuelas de seguridad para la comunidad indígena y la Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio del Interior manifestó que éstas escuelas pueden afectar la identidad étnica y cultural de los pueblos y por esa razón recomendó la suspensión de la medida”*¹¹⁰

Hecha la precisión que denota el choque y transgresión aun mayor de los derechos de las comunidades con la adopción de medidas adoptadas por el Estado para el cumplimiento de las ordenes de la Corte IDH, es menester repensar el tipo de acciones a gestionar, encaminadas a una verdadera protección sin que se afecten las características propias de cada cultura y los resultados generen satisfacción, o por lo menos tranquilidad en las comunidades.

En el informe país de la CIDH, [Colombia, 2014](#) - "Verdad, justicia y reparación" - Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, al respecto se adujo lo siguiente: *“Adoptar medidas eficaces para la protección de los pueblos indígenas o sus miembros amparados por medidas cautelares o medidas provisionales del Sistema*

¹¹⁰ Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de enero de 1999.

*Interamericano de Derechos Humanos, implementadas en concertación con los respectivos beneficiarios y de modo culturalmente adecuado.*¹¹¹”

La preocupación por este aspecto, no es una novedad respecto a la adopción de medidas para el cumplimiento de órdenes en el marco del SIDH. Por ejemplo, en el ámbito de medidas cautelares dictadas por la CIDH, se trae a colación la intervención de mayo de 2019 del “Representante para Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos ante la CIDH”:

“(…) A nivel general las medidas cautelares deben ser acordadas con base en los estándares y las normas internacionales de DDHH con la debida participación y con enfoques diferenciales, étnicos, de género, etario y en el marco del diálogo intercultural. (…)”¹¹²

En tal sentido, podemos observar que es de gran importancia implementar acciones que, aunque muestren cumplimiento a las órdenes de los órganos del SIDH, tengan en cuenta el análisis previo propio de cada grupo de personas a proteger con el fin de no vulnerar derechos como la identidad étnica y cultural.

Lo anterior, por cuanto “(…) el enfoque diferencial tiene un doble significado: es a la vez un método de análisis y una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población.”¹¹³

Las medidas deben ser entonces analizadas en cada caso concreto, enfocadas al detalle y particularidades propias que requieren en cada asunto, dado que, aunque pueden ser transversales o de aplicación uniforme respecto de ciertas gestiones (como el otorgamiento de medios de comunicación con los cuales los beneficiarios pueden estar en contacto directo con la Policía Nacional ante emergencias), no es menos cierto, que existen circunstancias en las cuales se hace necesaria la adopción de actuaciones diferentes o la omisión, como ocurre en el caso la presencia de actores armados en los resguardos indígenas o zonas en las que habitan las respectivas comunidades.

¹¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia* [en línea]. P. 348. 2013. ISBN 978-0-8270-6199-6.

¹¹² Naciones Unidas Colombia [en línea]. nacionesunidas.org.co, 2020 [consulta: 05 de mayo de 2020]. Disponible en <https://nacionesunidas.org.co/noticias/implementacion-de-medidas-cautelares-con-enfoque-etnico-diferencial-y-colectivo-en-colombia-pueblos-indigenas/>

¹¹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [en línea]. [hchr.org.co](https://www.hchr.org.co), 2021 [consulta: 18 de enero de 2021]. Disponible en <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>

C. Estudios de Nivel de Riesgo a Nivel Interno Generan Retroceso en el Cumplimiento de las Medidas Provisionales

Tal como se esgrimió en los capítulos precedentes del presente escrito, de la lectura de las resoluciones de los trece asuntos, una de las medidas preferentes adoptadas por el Estado colombiano, es la realización de estudios de nivel de riesgo a los destinatarios de las órdenes de la Corte IDH. Dichos estudios, se reitera, actualmente están a cargo del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, que es un órgano asesor del Ministerio del Interior.

Se puede evidenciar un retroceso en esta materia toda vez que la decisión de la Corte IDH de decretar medidas provisionales a favor de ciertas personas, significa que se encuentran en situación de riesgo y extrema gravedad. En ese sentido, el juez interamericano ya ha realizado un análisis en donde encuentra acreditados los requisitos exigidos que ameritaron la adopción de órdenes de protección para ser cumplidas por el Estado.

El hecho de que el Estado, dentro de sus acciones para dar cumplimiento a las medidas provisionales establezca la necesidad de realizar los estudios de nivel de riesgo por parte del CERREM, que pueden arrojar un nivel ordinario o extraordinario, implica en cierta medida, un desconocimiento del criterio de la Corte IDH.

Ahora bien, dependiendo de los resultados de dichos estudios de riesgo, el Estado adopta determinadas medidas a favor de los beneficiarios, lo que a todas luces refleja una desigualdad e ineficacia en el cumplimiento por cuanto internamente, en los asuntos que arrojan riesgo ordinario, no se genera un despliegue de acciones encaminadas a proteger en debida forma y con el nivel de intensidad requerido por la Corte.

Para complementar de mejor manera lo expuesto, en el informe país CIDH [Colombia, 2014](#) - "Verdad, justicia y reparación" - Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, se estipuló:

“Sobre este particular, la Comisión advierte que, si bien el Estado ha manifestado que las medidas de protección se implementan de manera automática, se ha recibido información que indica que en algunos casos, los beneficiarios no reciben medidas de protección, por considerar que su nivel de riesgo es ordinario. El Estado ha indicado que, en efecto, cuando la situación de riesgo es ponderada como ordinario, la UNP “no puede implementar medidas especiales para este tipo de personas”, aunque sí se “conservan otro tipo de medidas especiales adoptadas por otras entidades del Estado”, las cuales son adoptadas solamente con la existencia de la medida cautelar y el “consentimiento del beneficiario”³²⁰.(...) La Comisión también ha tomado conocimiento de estas situaciones en relación con la implementación de medidas

provisionales otorgadas por la Corte Interamericana, por ejemplo, en el caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia”¹¹⁴.

En este sentido, el retroceso en materia de cumplimiento se ha generado porque los estudios de nivel de riesgo que se realizan por parte del Estado a los beneficiarios de las medidas provisionales, cuando arrojan un nivel ordinario, habilitan internamente a no desplegar acciones de protección, aun cuando la Corte IDH no ha ordenado el levantamiento de medidas provisionales a favor de esas personas con un supuesto nivel de riesgo ordinario. En dichas situaciones, ello es reflejo de un claro incumplimiento por parte del Estado a las órdenes dictadas por el alto tribunal.

En conclusión, sobre los estudios de nivel de riesgo, es menester rediseñar el mecanismo interno, a fin de que cuando se arroje un nivel de riesgo ordinario no se generen retrocesos o incumplimientos de las órdenes del alto tribunal, sino que se adopten medidas con el mismo nivel de intensidad, dado que se encuentran vigentes las medidas provisionales de la Corte IDH, por lo que no estaría facultado el Estado para que de manera discrecional decida o no gestionar medidas de protección.

Por ello, la función de los estudios de nivel de riesgo debería redireccionar sus esfuerzos para generar actividades particulares, diferenciadas en cada asunto, pero desplegando acciones en todos los casos.

D. La Acción de Tutela como Mecanismo de Protección de Derechos, Objeto de Pronunciamiento Previo en las Medidas Provisionales

Se constata que en varios asuntos objeto de análisis que se mencionarán a continuación, los beneficiarios de las medidas provisionales, aun cuando contaron con el pronunciamiento de la Corte IDH en el sentido de emitir ordenes proferidas para la protección de sus derechos, se vieron en la necesidad de acudir al mecanismo interno de la acción de tutela; con el fin de buscar la protección real y efectiva de sus derechos con ocasión a la falta de eficacia en el cumplimiento de las medidas.

Por ejemplo, en el asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, la Corte Constitucional dictó sentencia dentro de una acción de tutela promovida con relación a los beneficiarios de medidas, y respecto de la cual, el Estado en sus informes la puso de presente así: “(...) i) la sentencia de tutela T-327 de 2004, mediante la cual “declaró la procedencia de la acción de tutela instaurada por Javier Giraldo Moreno S.J., coadyuvada por la Defensoría del Pueblo en contra del entonces Comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional, con el fin de que cesaran las perturbaciones a la Comunidad de San José de Apartadó y se adoptaran las medidas de protección ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2000”. (...) ii) la sentencia de tutela T-1025 de 2007, (...). Así, la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Defensa Nacional: a) suministrar la información solicitada en cuanto al

¹¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Verdad, justicia y reparación*, op. cit., p. 96

nombre de los integrantes de la Fuerza Pública que se encontraban en la fechas y lugares señalados por el peticionario, circunstancias en las cuales se habrían cometido crímenes contra los miembros de la Comunidad de Paz; b) extender la vigencia de las órdenes de la sentencia T 327 de 2004, hasta que se haya logrado cumplir con el propósito de las medidas provisionales, y c) presentar informes quincenales a la Defensoría del Pueblo acerca de las acciones realizadas para garantizar los derechos a la vida e integridad de los miembros de la Comunidad de Paz y quienes les presten servicios. iii) el Auto 164 de 2012, emitido a partir de una sesión técnica de seguimiento de 26 de marzo de 2012, en la que participaron representantes del Estado, así como algunos beneficiarios. (...)”¹¹⁵

Por otro lado, en el asunto Comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó, la Corte Constitucional profirió sentencia de tutela T-025 de 22 de enero de 2004 por medio de la cual se analizó la situación de vulnerabilidad de los miembros de las comunidades declarando el “estado de cosas inconstitucional” en relación con el desplazamiento forzado, así como la expedición de los correspondientes autos de seguimiento frente al cumplimiento de las ordenes emitidas.”¹¹⁶

En relación con el asunto del Pueblo Indígena Kankuamo se dictó sentencia de tutela a través de la cual la Corte Constitucional ordenó tutelar los derechos de los beneficiarios de las medidas; en una de las resoluciones analizadas se manifestó lo siguiente: “(...) Por otro lado, el Estado destacó ciertas acciones para dar cumplimiento a la Sentencia de Tutela 2595 de 2 de noviembre de 2005 dictada por el Consejo Superior de la Judicatura a favor de 17 familias del Pueblo Indígena Kankuamo, quienes para la fecha se encontraban en situación de desplazamiento forzado en la ciudad de Bogotá”. Además, señaló que en atención a las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, particularmente a la “sentencia T-025 de 2004 y su Auto de seguimiento 004 de 2009[,] se ordenó a algunas entidades del gobierno Nacional[,] entre otras cosas[,] el diseño de un Programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento”¹¹⁷

En cuanto al asunto Gutiérrez Soler, es menester traer a colación la sentencia emitida por la Corte Constitucional T-524 del 20 de mayo de 2005, mediante la cual se resolvió tutelar los derechos del señor Ricardo Gutiérrez Soler, se requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores para realizar seguimiento de la ejecución de medidas, a la Policía Nacional para hacer cesar los actos de hostigamiento brindándose la protección debida y al Ministerio del Interior para dar participación al accionante respecto de la

¹¹⁵ Corte IDH. *Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 junio de 2017.

¹¹⁶ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 mayo de 2013.

¹¹⁷ Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 noviembre de 2011.

implementación de medidas de protección, concreción de las mismas, así como la realización de estudios de riesgo¹¹⁸.

En el asunto Masacre de la Rochela, en una de las resoluciones, se indicó que “(...) *En sus informes de 18 de abril de 2011 y 9 de enero de 2012 el Estado informó que las beneficiarias habían presentado una acción de tutela el 24 de agosto de 2010 y que mediante auto de 22 de marzo de 2011, la Corte Constitucional de Colombia*⁵ *dispuso la adopción de medidas provisionales a favor de ellas y sus familias, en los siguientes términos: “ORDENAR al Ministerio del Interior y de Justicia que dentro de las veinticuatro(24) horas siguientes a la notificación del presente auto, vincule a Paola Martínez Ortiz, Esperanza Uribe Mantilla y Luz Nelly Carvajal Londoño, y a sus familias, al Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos de ese Ministerio [...]” (la letra mayúscula corresponde al original). Además, ordenó a la Oficina de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación, vincular a las accionantes y a sus núcleos familiares al Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos e intervinientes en el Proceso Penal.*”¹¹⁹

Todo lo anterior es evidencia, que, en algunos de los asuntos analizados, los beneficiarios o sus representantes tuvieron que acudir a la acción de tutela como instrumento interno de protección de derechos fundamentales, con el objeto de obtener su garantía efectiva.

Esto refleja automáticamente la falta de eficacia en el cumplimiento de las medidas provisionales dictadas por la Corte IDH por medio de las cuales se ordenó previamente al Estado colombiano, efectuar las acciones necesarias para proteger los derechos de determinadas personas. A continuación, la referencia hecha en una de las resoluciones estudiadas sobre el particular:

*“En cuanto a mecanismos internos de protección, el 5 de noviembre de 2013 los representantes expresaron que desafortunadamente se han conocido casos recientes en que la Unidad Nacional de Protección, sin mayor motivación o causa alguna frente a la peligrosidad de atentados 9 contra la vida e integridad personal de los protegidos, reduce o suprime completamente [...] medidas físicas [de protección], llegándose incluso al extremo de recurrir por los afectados a acciones de tutela (amparo) para que los jueces restituyan la protección.”*¹²⁰

En virtud de lo manifestado, en algunos casos los beneficiarios de las medidas provisionales han tenido que acudir a la acción de tutela como instrumento interno para dar alcance a las decisiones proferidas por la Corte IDH, lo que resulta ser un aspecto

¹¹⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de tutela T-524 de 20 de mayo de 2005. MP.: Humberto Antonio Sierra Porto

¹¹⁹ Corte IDH. *Asunto de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 16 de febrero de 2017.

¹²⁰ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona y otros Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 enero de 2015.

preocupante, en razón a que con la sola adopción de ese tipo de ordenes en el marco del SIDH, debería ser lo suficientemente vinculante como para que el Estado proceda de manera automática con las acciones de protección.

Consideraciones Finales

En el primer capítulo del presente escrito, a partir del análisis de las acciones desplegadas por parte del Estado colombiano en cumplimiento a las medidas provisionales dictadas por la Corte IDH, se constató que, en la mayoría de los asuntos, el Estado realizó gestiones internas a fin de efectuar acatamiento a las órdenes emitidas. No obstante, lo anterior, en gran parte de los casos, se trató de cumplimientos parciales y meramente formales para demostrar gestión ante el alto Tribunal, pero conforme a los pronunciamientos de los representantes de los beneficiarios e incluso de la misma Comisión en sus informes, plasmados en las resoluciones objeto de análisis, se evidenció que dichas gestiones estatales no cumplieron con el objetivo dado que la vulneración de derechos continuaba o continua.

Para ilustrar de mejor manera lo manifestado, se puede traer a colación uno de los asuntos como lo es, Giraldo Cardona, en el que el Estado en sus escritos, conforme lo plasmado en las resoluciones, informó sobre distintas medidas adoptadas en cumplimiento a las órdenes, como las rondas de vigilancia y acompañamiento permanente por parte de la Policía Nacional, seguridad brindada por funcionarios del DAS, otorgamiento de dispositivos de comunicación para comunicación directa en casos de emergencia, escoltas y vehículos; sin embargo, los representantes de los beneficiarios señalaron que las acciones de protección no eran eficaces por cuanto existían inconvenientes con el personal a cargo de la seguridad al estar involucrados con los hechos de violencia que generaron las medidas, así como tampoco funcionaban de manera adecuada los medios de comunicación ni los vehículos puestos a disposición, lo que denota que se ejercieron acciones pero no cumplieron efectivamente con lo ordenado, incluso, la Corte IDH indicó lo siguiente:

“(...) no basta con la adopción, por parte del Estado, de determinadas medidas de protección, sino que se requiere que estas y su implementación sean efectivas, de forma tal que cese el riesgo para las personas cuya protección se pretende (...)”¹²¹

En cuanto a la postura adoptada por la Corte IDH frente a los cumplimientos totales, parciales o incumplimientos de sus órdenes, el Tribunal en muchas de las resoluciones manifestó el esfuerzo hecho por el Estado en ciertos asuntos; empero, aun reflejándose gestión en la implementación de medidas, eso no obsta para proceder con el levantamiento de las mismas, hasta tanto no se acredite la garantía efectiva de los derechos objeto de pronunciamiento. Por lo expuesto, resulta clara que la posición de la Corte IDH frente al cumplimiento de las medidas provisionales depende

¹²¹ Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de febrero de 2013.

exclusivamente de la protección real y efectiva, pues no basta con demostrarse por parte del Estado que se han realizado las acciones para proteger los derechos de los beneficiarios.

Aunado a ello, ante la continuidad en la vulneración de derechos, la Corte IDH profiere resoluciones mediante las cuales se sigue requiriendo al Estado colombiano para que adopte las medidas necesarias a fin de garantizar los derechos de los destinatarios de las medidas, lo que genera que muchos de los asuntos se prolonguen por extensos lapsos de tiempo.

Por otro lado, resulta necesaria la mejora en la comunicación o diálogo entre los diferentes entes estatales que están involucrados en el cumplimiento de las medidas provisionales, con la finalidad de que el andamiaje institucional se armonice.

De esa manera, los índices de cumplimiento de las medidas provisionales podrían mejorar sustancialmente, para así no entorpecer las funciones propias de cada ente, lo que garantizaría un verdadero desarrollo de roles, acompañado de una constante coordinación y cooperación de todas las instituciones del Estado.

Finalmente, son muchas las causas internas que generan que el cumplimiento de las medidas provisionales no sea material o efectivo, en razón a que existen diversos obstáculos a nivel institucional que generan retroceso y trabas impidiendo cumplimiento en sentido estricto; adicional a la falta de compromiso efectivo por parte del Estado que se demuestra además con la presentación de los informes periódicos mostrando gestiones que aparentemente dan cumplimiento a las órdenes, pero no generan en la mayoría de los asuntos, protección efectiva de los derechos deprecados; sumado al incumplimiento en los tiempos de presentación de los mismos, incluyendo las prórrogas otorgadas para la presentación de los informes.

Bibliografía

Cancillería de Colombia [en línea]. [cancilleria.gov.co](https://www.cancilleria.gov.co), 2020 [consulta: 12 de junio de 2020]. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/right>

Cancillería de Colombia. *Grupo Interno de Trabajo de Asuntos de Protección sobre Derechos Humanos*. Oficio S-GAPDH-20-001868. Bogotá D.C., 24 de junio de 2020.

Colombia. *Decreto 2078*. Diario Oficial No. 50440, 07 de diciembre de 2017.

Colombia. *Decreto 4065*. Diario Oficial No. 48.239, 31 de octubre de 2011.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia* [en línea]. 2013. ISBN 978-0-8270-6199-6.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales [en línea]. derechoshumanos.gov.co, 2020 [consulta: 12 de junio de 2020]. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/consejeria/paginas/QuienesSomos.aspx>

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia de tutela T-524 de 20 de mayo de 2005*. MP.: Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte IDH. *Asunto Almanza Suárez respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de noviembre de 2017.

Corte IDH. *Asunto Álvarez y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2013.

Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de diciembre de 2003.

Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de enero de 1999.

Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de junio de 1998.

Corte IDH. *Asunto Clemente Teherán y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de marzo de 1998.

Corte IDH. *Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 junio de 2017.

Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2013.

Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de junio de 2011.

Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de mayo de 2010.

Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de febrero de 2008.

Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de marzo de 2003.

Corte IDH. *Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2017.

Corte IDH. *Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de mayo de 2014.

Corte IDH. *Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia*. Solicitud de medidas provisionales. Resolución del Presidente en ejercicio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de mayo de 2014.

Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de febrero de 2008.

Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de febrero de 2006.

Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004.

Corte IDH. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2002.

Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de enero de 2015.

Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de febrero de 2013.

Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de febrero de 2011.

Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de diciembre de 2009.

Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de noviembre de 2006.

Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de diciembre de 2001.

Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de febrero de 1997.

Corte IDH. *Asunto Giraldo Cardona respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de octubre de 1996.

Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de marzo de 2019.

Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010.

Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de enero de 2008.

Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de septiembre de 2006.

Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de julio de 2006.

Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011.

Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de junio de 2011.

Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de abril de 2009.

Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de enero de 2007.

Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de julio de 2004.

Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de junio de 2012.

Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de mayo de 2007.

Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de septiembre de 2004.

Corte IDH. *Caso Álvarez y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de febrero de 2008.

Corte IDH. *Caso Álvarez y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de diciembre de 2007.

Corte IDH. *Caso Álvarez y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de noviembre de 2000.

Corte IDH. *Caso Álvarez y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de julio de 1997.

Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de febrero de 2011.

Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de febrero de 2010.

Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de diciembre de 2009.

Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006.

Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de diciembre de 1994.

Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 16 de febrero de 2017.

Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de noviembre de 2009.

Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de marzo de 2011.

Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 2010.

Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de mayo de 2008.

Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de octubre de 2012.

Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de junio de 2011.

Corte IDH. *Caso Yarce y Otras respecto de Colombia*. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2016.

Ministerio del Interior [en línea]. mininterior.gov.co, 2020 [consulta: 08 de julio de 2020]. Disponible en <https://www.mininterior.gov.co/el-ministerio/organigrama-del-ministerio-del-interior>.

Ministerio del Interior [en línea]. mininterior.gov.co, 2020 [consulta: 30 de mayo de 2020]. Disponible en <https://www.mininterior.gov.co/node/23120>

Naciones Unidas Colombia [en línea]. nacionesunidas.org.co, 2020 [consulta: 05 de mayo de 2020]. Disponible en <https://nacionesunidas.org.co/noticias/implementacion-de-medidas-cautelares-con-enfoque-etnico-diferencial-y-colectivo-en-colombia-pueblos-indigenas/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [en línea]. hchr.org.co, 2021 [consulta: 17 de enero de 2021]. Disponible en <https://www.hchr.org.co/sobrenosotros/vacante062004.php3>

ROA, Jorge Ernesto / Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Las instituciones Nacionales de Derechos Humanos y el círculo virtuoso de ampliación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Conocimiento Jurídico* [en línea]. Colombia: Bogotá, 2019 [consulta: 01 de noviembre de 2020]. Disponible en <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/10430-2/>

Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas [en línea]. unidadvictimas.gov.co, 2020 [consulta: 12 de junio de 2020]. Disponible en <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/justicia-y-paz/174>

UNP [en línea]. [Unp.gov.co](http://unp.gov.co), 2020 [consulta: 30 de mayo de 2020]. Disponible en <https://www.unp.gov.co/la-unp/quienes-somos/>